

Санкт-Петербургский государственный университет

**МИРЗЕХАНОВ Руслан Сефиханович**

**Выпускная квалификационная работа**

***«Соотношение политического и юридического  
в институте конституционно-правовой ответственности  
высших должностных лиц субъектов Российской Федерации»***

Уровень образования: магистратура

Направление 40.04.01 «Юриспруденция»

Основная образовательная программа ВМ.5647 «Конституционная юстиция»

Научный руководитель:  
доцент кафедры конституционного  
права, кандидат юридических наук  
Соколов Тимур Викторович

Рецензент:  
научный сотрудник кафедры  
конституционного и муниципального  
права Юридического факультета  
Московского государственного  
университета имени М.В. Ломоносова,  
кандидат юридических наук  
Малютин Никита Сергеевич

Санкт-Петербург  
2019

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>Введение.....</b>	<b>3</b>
<b>Глава 1. Теоретические основы института конституционно-правовой ответственности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации .....</b>	<b>8</b>
1.1. Понятие и основные элементы конституционно-правовой ответственности .....	8
1.2. Теория общественного договора и ее значение для института конституционно-правовой ответственности выборных должностных лиц.....	22
1.3. Соотношение политического и юридического в предмете конституционного права и в институте конституционно-правовой ответственности .....	34
1.4. Элементы ответственности в конституционно-правовом статусе высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.....	42
<b>Глава 2. Политические и юридические основания и процедуры конституционно-правовой ответственности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.....</b>	<b>50</b>
2.1. Политические основания ответственности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации .....	50
2.2. Политические процедуры ответственности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации .....	58
2.3. Юридические основания ответственности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации .....	63
2.4. Юридические процедуры ответственности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации .....	68
<b>Заключение .....</b>	<b>74</b>
<b>Список использованной литературы .....</b>	<b>79</b>

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** Конституционная ответственность по праву считается одним из основополагающих способов обеспечения верховенства и главенства Конституции РФ, особая актуальность чего связана с современными условиями формирования демократического правового государства. Кроме того, конституционная ответственность также оказывает прямое влияние на конституционную законность, в частности, процесс ее укрепления. В первую очередь это необходимо для соответствующей Конституции Российской Федерации деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, а также должностных лиц.

Основываясь на научно обоснованных и исследованных рекомендациях, российскому государству необходимо обеспечить гарантию наличия эффективно действующего механизма конституционной ответственности. Тем не менее, по сегодняшний день российская юридическая наука является не достаточно готовой к предоставлению конкретной и, что является более значимым, целостной и единой доктрины в рамках данной области, сочетая в себе противоречивые ( а порой даже взаимоисключающие) положения теоретического обоснования законодательного регулирования данного вида ответственности.

Мы смело можем говорить о достаточности исследования таких видов юридической ответственности, как административная, уголовная, гражданско-правовая, материальная и гражданско-правовая. С системным изложением же конституционной ответственности ситуация обратная – проблема на сегодняшний день объективно признается малоизученной. Прямое влияние на это оказывает тот факт, что конституционная ответственность достаточно фрагментарно и неполно отражена в Конституции Российской Федерации и законах, что говорит об отсутствии обстоятельного закрепления данного вида

ответственности. Кроме того, несмотря на содержание в Конституции Российской Федерации отдельных положений по конституционной ответственности, само понятие «конституционная ответственность» там никак не употребляется.

Все указанные выше недочеты не дают в полной мере применять такой вид ответственности, как конституционная, для того, чтобы можно было эффективно использовать ее многофункциональное назначение. Данный вывод наводит нас на необходимость выдвижения ряда предложений по законодательному закреплению конституционной ответственности.

Научные работы об отдельных вопросах государственно-правовой ответственности начали появляться еще в 70-х годах прошлого столетия. Этап же развития конституционного права, который можно назвать современным, начинается в России с принятия Конституции Российской Федерации в 1993 года, что явилось некоторым катализатором для возникновения интереса и начала исследования проблем конституционной ответственности.

Таким образом, в данной выпускной квалификационной работе рассматриваются особенности формирования теории конституционной ответственности, а также выявляются такие немаловажные аспекты, как юридическая и политическая природа конституционной ответственности.

В рамках диссертации мы признаем конституционную ответственность самостоятельным видом юридической ответственности и выделяем в ней черты, общие для всех видов юридической ответственности. Кроме того, мы также предпринимаем попытки рассмотрения конституционной ответственности вне границ ответственности юридической, что приводит нас к сравнению конституционной ответственности с ответственностью политической.

В рамках исследования мы выделяем тесную связь конституционной ответственности с политическими отношениями как одну из особенностей данного вида ответственности. Тем не менее, несмотря на некоторую схожесть

и тесную взаимосвязь права и политики, мы из раза в раз делаем акцент на том, что конституционная ответственность – вид не политической, а юридической ответственности. В рамках данной работы для исключения допущения ошибок в соотношениях видов ответственности мы вводим критерии разграничения конституционной и политической ответственности, которыми являются основания их наступления.

Соответствующим основанием для наступления конституционной ответственности является наличие состава конституционного правонарушения или деликта в действиях или бездействиях субъектов. Данные деликты закреплены в законодательстве.

Конституционной ответственности, как и таким видам, как гражданская, уголовная, дисциплинарная, административная, которые имеют одинаковую структуру, характерны общие признаки юридической ответственности: государственно-правовое осуждение, принуждение, наступление неблагоприятных последствий.

Всесторонне анализируя в данной работе политическую и юридическую природу конституционной ответственности, обнаруживается наличие трудностей в этом вопросе. В большей степени, как уже было упомянуто выше, это объясняется неполнотой отражения института конституционной ответственности в законодательстве. И только исправление этой проблемы позволит нам говорить о завершённости формирования института конституционной ответственности и его отделения от иных видов юридической ответственности.

Тем не менее, мы можем параллельно наблюдать тенденцию увеличения в современном законодательстве количество законов, которые регулируют конституционную ответственность в ряде областей. В частности это коснулось отражения в существующем законодательстве мер конституционной ответственности должностных лиц и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в рамках которого

и сегодня продолжается процесс законодательного закрепления санкций, применяемых в их адрес.

Тем не менее, ввиду отсутствия целостной картины и закрепления конституционной ответственности в законодательстве, развитие данного института идет медленно, несистематично и нелогично. Необходимость выявления этой проблемы и попыток введения определенного концептуального обоснования института конституционной ответственности является подтверждением актуальности данного исследования.

**Объект, предмет и цель исследования.** Объектом исследования является соотношение политического и юридического в институте конституционно-правовой ответственности, в частности, в рамках отрешения от должности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, требующее конституционно-правового регулирования в области конституционной ответственности.

Предметом исследования мы выделяем такие основополагающие параметры теории конституционной ответственности, как сами понятия конституционной, юридической и политической ответственности, соотношение двух видов ответственности (юридической и политической) как в целом, так и через призму ответственности глав регионов, субъектов конституционной ответственности, конституционных деликтов и применяемых санкций. Для этого первостепенно мы проведем исследования теоретических и практических основ конституционной ответственности Российской Федерации, после чего углубимся в анализ особенностей ответственности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.

Целью данного исследования является разграничение политического и юридического в институте конституционно-правовой ответственности и предложение мер по его совершенствованию, в частности, в вопросе отрешения высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.

**Научная новизна диссертации.** В рамках подготовки данной работы был проведен тщательный анализ близких к изучаемой теме литературных источников как российских, так и некоторых зарубежных авторов, которые отражают проблемы конституционной ответственности, а также научно-исследовательских трудов и федеральных источников законодательства о конституционной ответственности. Данный анализ выявил ряд слабых мест в законодательстве о конституционной ответственности, в частности ряда противоречий и недоработок в вопросе ответственности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. В рамках подготовки работы было исследовано данное явление и предложены конкретные меры и методики по повышению его эффективности функционирования института конституционно-правовой ответственности, в том числе в отношении руководителей регионов и высшего регионального чиновничества.

**Научно-практическая значимость исследования.** Научно-практическая значимость подготовленной выпускной квалификационной работы заключается в проведении глубокого анализа политического и юридического в институте конституционно-правовой ответственности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и выявления в этой связи конкретных путей повышения эффективности мер конституционной ответственности и применения конституционных санкций к руководителям регионов. В более широком смысле данное исследование способствует обеспечению разграничения политического и юридического в вопросе рассмотрения отстранения от должности высшего должностного лица субъекта, что позволит нам сделать такое громкое заявление, как совершенствование российского законодательства в целом и расширит возможности для дальнейших исследований проблем конституционного права

*Глава 1*

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИНСТИТУТА  
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ  
ВЫСШИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ СУБЪКТОВ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**1.1. Понятие и основные элементы конституционно-правовой  
ответственности**

Если рассматривать конституционно-правовую ответственность как вид юридической ответственности, о чем мы обусловились еще в начале данной работы, то данный вид ответственности применим для решения такой основополагающей задачи, как охрана Конституции и усиления влияния конституционного права на общественно-политическую практику. Данный вид ответственности – ни что иное, как инструмент поддержания правового порядка и защиты законных прав граждан, что, в свою очередь, положительно влияет на развитие и укрепление демократии.

К признакам, присущим конституционно-правовой ответственности, относятся следующие:

- принудительный характер и государственное принуждение;
- совершение правонарушения – основание для наступления данного вида ответственности;
- наложение на нарушителя набора неблагоприятных последствий (личные, имущественные).

Правовые науки России и зарубежья изобилуют множеством различных точек зрения о природе конституционно-правовой ответственности и в большинстве своем признают существование **позитивного и негативного**



**(ретроспективного)** аспектов данного вида ответственности, которые тесно связаны между собой.

Для **наступления позитивной ответственности** необходим юридический факт, который и является ее основанием, то есть наступает она в рамках конкретных конституционных правоотношений, а не общерегулятивных. Ее основания специфичны и имеют прямую зависимость от того, в адрес кого данная ответственность применяется: к органам и должностным лицам публичной власти, к гражданам, к другим физическим и юридическим лицам.

Особое значение уделяется позитивной конституционной ответственности органов публичной власти и специфике ее оснований. Так Т.Д. Зражевская еще в советские годы полагала, что для позитивной разновидности государственно-правовой ответственности основанием служит факт вступления во власть и приобретение тем самым и специфического государственно-правового статуса, и аналогичных функций<sup>1</sup>. Если речь идет о моральном аспекте и моральной ответственности, данный тезис имеет право на существование.

Однако мы все же отталкиваемся от того, что в конституционном праве, в отличие от других отраслей, позитивная конституционная ответственность является разновидностью юридической естественности. Позитивная конституционно-правовая ответственность стимулирует конституционное поведение. А негативная, как мы понимаем, помимо стимулирования, также пресекает и карает нарушителя, способствует восстановлению конституционного правопорядка.

Д.А. Липинский в одной из своих статей высказывает мнение, что добровольная ответственность не является тождественной обязанности, правомерному поведению, поощрению, субъективным признакам - она шире этих явлений и полагает, что она тождественна и правоотношению, т.к.

---

<sup>1</sup> См.: Зражевская Т.Д., Боброва Н.А. Ответственность в системе гарантий конституционных норм. Государственно-правовые аспекты/Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1985.

последнее характеризуется специфическими для него признаками, не все из которых входят в содержание добровольной юридической ответственности<sup>2</sup>. В данной статье Д.А. Липинский констатирует, что уровень теории добровольной (позитивной) формы реализации юридической ответственности в настоящее время продвинулся далеко вперед, опровергая параллельно мнения И.Н. Тихоненко<sup>3</sup>, И.С. Самощенко в соавторстве с М.Х. Фарукшиным<sup>4</sup> и особенно Н.П. Колдаевой<sup>5</sup>, высказывающих критическое отношение к позитивной ответственности. Как полагает Липинский, вышеуказанные авторы продолжают приводить отрицающие эту концепцию доводы (или вообще не утруждаются их приводить, а ограничиваются «голословными утверждениями»), которые были известны ранее и на которые сторонники юридического характера позитивной ответственности давно нашли ответы.

Тем не менее, мы в своей работы склонны не согласиться с Д.А. Липинским о существовании позитивной юридической ответственности как таковой. Мы полагаем, что позитивная юридическая ответственность фактически сливается с общесоциальной (морально-политической) ответственностью и ничем от нее не отличается.

По мнению Б.Т. Базылева, «сущность позитивной юридической ответственности заключается в обязанности соблюдать предписания правовых норм, которая должна реализоваться в реальном поведении»<sup>6</sup>. Такое понимание позитивной юридической ответственности в юридической литературе подвергалось критике, существо которой сводилось к тому, что в этом понятии нет ничего юридического, а лишь одни нравственные и психологические признаки и характеристики. Юридическая ответственность -

---

<sup>2</sup> См.: Липинский Д.А. Позитивная юридическая ответственность: за и против // Право и политика. М.: «NotaBene », 2005. № 11-12.

<sup>3</sup> См.: Тихоненко И.Н. Основания освобождения от юридической ответственности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1995.

<sup>4</sup> См.: Самощенко И.С., Фарукшин М.Х. Ответственность по советскому законодательству. – М.: Юрид. лит., 1971.

<sup>5</sup> См.: Колдаева Н.П. Об ответственности в законотворчестве. В кн.: Концепции стабильности закона / Под ред. В.П. Казимирчука. – М.: Проспект, 2000.

<sup>6</sup> См.: Базылев, Б. Т. Сущность позитивной юридической ответственности / Б. Т. Базылев // Правоведение. -1979. - № 4.

это обязанность, регулируемая правом, а не осознание долга и чувство ответственности. Позитивная ответственность - это категория правосознания, правовой культуры личности. Безусловно, позитивная юридическая ответственность связана с социальной ответственностью, но не имеет собственно-правового (позитивного) содержания. Исходя из этого, на наш взгляд, юридическая ответственность в перспективном (позитивном) смысле не является правовой категорией. Н.А. Пьянов отмечает, что «позитивная и негативная юридическая ответственность - антиподы, совершенно разные, диаметрально противоположные явления»<sup>7</sup>.

Наступление **негативной ответственности** в контексте конституционно-правовой ответственности наступает за действия, противоречащие закону. Причем, на действия уже совершенные, поэтому негативная ответственность направлена на исправление ситуации. Необходимо отметить, что негативная ответственность является одной из важнейших проблем конституционно-правовой ответственности. Рассмотрим негативную ответственность как следствие недолжного поведения. Но чем, в таком случае, является поведение должное? Первое, что приходит на ум, это соответствие поведения нормам права. Но это не совсем так. Дело в том, что поведение участников конституционно-правовых отношений не предполагает упор исключительно на правовые нормы и зачастую бывает обусловлено также политическими соображениями, оценками и критериями. Правительство, которое на протяжении определенного срока, работает, не продемонстрировав никакой эффективности, будет отправлено в отставку даже несмотря на то, что им не было нарушено ни одной правовой нормы. Все вышеизложенное отлично подкрепляется выводом в виде цитаты С.А. Авакьяна: «Можно говорить о следующем генеральном правиле: следует стремиться к тому, чтобы меры конституционно-правовой ответственности

---

<sup>7</sup> См.: Пьянов Н.А. Консультации по теории государства и права: учеб. Пособие. Иркутск. 2018.

применялись за нарушение нор права. Но иногда это невозможно, и тогда на первый план выступают политические, а то и моральные критерии»<sup>8</sup>.

Если мы пойдем по пути большинства исследователей и свяжем понятие конституционно-правовой ответственности с обеспечением действия норм только Конституции, то перед нами встает задача включения мер обеспечения действия данного вида ответственности (к примеру, те же санкции) включать в содержание самой Конституции. Но ведь часть норм Конституции являются лишь общим нормированием, да основополагающим, но исходным и неконкретным, которое далее находит свое развитие в иных актах, причем, не только конституционного права, но и других отраслей. Кроме того, под применением мер ответственности кроются, в том числе, процессуальные механизмы применения. Соответственно, если принимать конституционно-правовую ответственность только в связке с Конституцией, стало быть, процессуальные нормы тоже следует включать в Конституцию? Очевидно, что ситуация не столь проста, как кажется, поэтому мы в своей работе предпочли разграничить эти два понятия.

Следующий вопрос, который мы считаем необходимым поднять в данном параграфе работы – это проведение разграничения конституционно-правовой ответственности от политической. Если рассматривать конституционно-правовую ответственность как ответственность субъектов публичной власти и в этой связи выделить главной ее целью эффективность функционирования публичной власти как системы, то напрашивается следующая задача: сохранение пропорционального баланса между объемом полномочий и обязанностей глав субъектов с их ответственностью. Вырисовывается следующая логическая цепочка: если конституционное право политические отношения, то сама конституционно-правовая ответственность имеет политическое содержание, а ее меры носят политический характер.

---

<sup>8</sup>См.: Авакьян, С. А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности /С. А. Авакьян. // Конституционно-правовая ответственность. – М.: Изд-во Московского университета, 2001.

Но необходимо помнить, что, исходя из своих оснований применений, одна и та же мера воздействия может в одной ситуации быть санкцией, а в другой – организационной процедурой, иными словами, отличаться содержанием. Это наталкивает нас на вывод, который тождественен умозаключению В.О.Лучина: он считает, что конституционно-правовая ответственность - "есть политическая ответственность, но не любая, а та, которая приобретает конституционные формы"<sup>9</sup>.

**Таким образом, Конституционно-правовая ответственность** это вид ответственности, который представляет собой обязанность субъекта конституционно-правовых отношений нести ответ за несоответствие своего поведения с точки зрения юридической стороны тому, которое предписано ему конституционно-правовыми. Данная ответственность подкреплена возможностью применения уполномоченной инстанцией мер государственного воздействия.

Следует выделить следующие **функции** конституционно-правовой ответственности:

- карательная, она же штрафная (реакция общества в лице государства в отношении субъектов, допустивших недолжное поведение в сфере конституционно-правовых отношений);
- превентивная, она же предупредительно-воспитательная (нацелена на предотвращение или минимизацию деликтов в будущем)<sup>10</sup>;
- воспитательная (своевременное наказание нарушителей формирует в сознании людей понимание незыблемости существующего правопорядка);
- регулятивная (соблюдение баланса между соблюдением прав и свобод человека и защитой верховенства Конституции и закона)<sup>11</sup>;

---

<sup>9</sup>См.: Лучин В.О. Ответственность в механизме реализации Конституции // Право и жизнь. 1992. N 1.

<sup>10</sup> См.: Теория государства и права / Под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Юрист, 2002.

<sup>11</sup> См.: Липинский Д.А. Регулятивная функция конституционной ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2003. N 4.

- восстановительная (коррекция поведения субъектов конституционных правоотношений);

- стимулирующая или организационная (стимулирует участников конституционно-правовых отношений к должному поведению).

Необходимо помнить, что если хотя бы один из элементов, описанных выше отсутствует, конституционно-правовая ответственность не может считаться установленной<sup>12</sup>.

Как мы уже выяснили ранее в данной работе, конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации наступает на основе норм Конституции РФ и федеральных конституционных законов, а также устанавливается и другими источниками, такими как федеральные законы, законы субъектов Федерации, подзаконные акты<sup>13</sup>.

Участник конституционно-правовых отношений обладает конституционной деликтоспособностью, т.е. способностью самостоятельно нести ответственность за совершенные конституционные деликты).<sup>14</sup>

Субъекты конституционно-правовой ответственности делятся на коллективные (государственные органы, за исключением единоличных; избирательные комиссии; различные по своему назначению и статусу негосударственные органы и объединения, в том числе общественные объединения, религиозные организации, органы местного самоуправления и др.) и индивидуальные (должностные лица, члены, участники, представители и другие индивидуумы, которые находятся в правовой связи с коллективными субъектами)<sup>15</sup>.

**Основание** конституционно-правовой ответственности – это то, на чем бы хотелось удерживать особый фокус внимания.

---

<sup>12</sup> См.: Лучин В.О., Конституционные деликты // Государство и право. 2000. № 1.

<sup>13</sup> См.: Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М., 2001.

<sup>14</sup> См.: Дзидзоев, Р.М. Конституционно-правовая ответственность: учебник. – Краснодар: Кубанский гос. ун-т, 2011.

<sup>15</sup> См.: Кравченко И. Политика и познание // Вопросы философии. 2006. №11.

**Фактическое основание** конституционно-правовой ответственности – это **конституционный деликт**, который представляет собой определенное деяние (действие или бездействие) субъекта конституционно-правовых отношений, не соответствующее должному поведению, предусмотренному нормами конституционного права и посредством этого влекущее за собой применение установленных мер конституционно-правовой ответственности<sup>16</sup>.

Конституционные деликты разделяются на виды и бывают в сфере

1. основ конституционного строя.
2. прав и свобод человека и гражданина.
3. федеративного устройства.
4. институциональной организации и функционирования государственной власти.
5. местного самоуправления.
6. связанные с внесением поправок и пересмотром Конституции Российской Федерации.

О конституционном деликте можно говорить также не только в случае нарушения конституционных норм, но и общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров, и являющихся составной частью правовой системы Российской Федерации.

Конституционный деликт состоит из четырех элементов и их объединенных признаков. Данные признаки: **объект, объективная сторона, субъект и субъективная сторона**, где объект- это круг общественных отношений, регулируемых и охраняемых конституционным правом; объективная сторона - это внешняя сторона, выражение вовне, позволяющее различать конституционный деликты, его выражение вовне; это важнейший элемент состава конституционного деликта; субъект - участник конституционно-правовых отношений, на которого возлагается закрепленная нормами конституционного права обязанность отвечать за свое юридически

---

<sup>16</sup> См.: Краснов М.А., Ответственность в системе народного представительства (методологические подходы). М., 1995.

значимое поведение в сфере конституционно-правового регулирования, обеспечиваемая возможностью применения к нему конституционно-правовых санкций; а субъективная сторона – элемент, образующийся посредством таких показателей, как вина, мотив и цель совершения конституционного деликта<sup>17</sup>.

Вернемся к понятию «субъект конституционного деликта», которым может выступать весьма широкий круг физических и юридических лиц: индивиды (граждане, иностранцы, апатриды); государственные и муниципальные органы; общественные объединения; должностные лица.

Характерной особенностью конституционно-правовой ответственности является то, что ее субъектом может выступать государство в целом, о чем, как субъекте ответственности, говорится в Конституции Российской Федерации<sup>18</sup>. В рамках нее отражено, что каждый имеет право на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.

Деликтоспособность – это способностью нести конституционно-правовую ответственность за содеянное. Не все субъекты конституционного права обладают ей. Такие субъекты конституционного права, как народ или нация, принципиально не могут подвергаться конституционно-правовой ответственности, поскольку никаких конституционных обязанностей не несут.

Субъекты конституционно-правовой ответственности могут быть не только индивидуальными, но и коллективными, что не свойственно, скажем, уголовной ответственности. Так, субъектом конституционной ответственности в виде роспуска законодательного собрания главой государства выступает парламент в целом как совокупность всех наличествующих депутатов, вина которых при этом не персонифицируется.

Субъективная сторона конституционного деликта отражает психическое отношение к содеянному и его последствиям, т.е. вину, которая может приобретать форму умысла или неосторожности. В ряде деликтов

---

<sup>17</sup> См.: Лучин В.О., Конституционные деликты // Государство и право. 2000. № 1.

<sup>18</sup> См.: ст. 53 Конституции Российской Федерации.



форма умысла выражается вполне определенно. Так, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ вправе выразить недоверие высшему должностному лицу субъекта РФ в случае установленного соответствующим судом грубого нарушения Конституции РФ, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан<sup>19</sup>.

Последствием институционно-правового деликта является наложение на виновного конституционно-правовой **санкции** - меры государственного воздействия в сфере конституционно-правовых отношений, которая определяется нормами конституционного права и применяется в отношении субъекта конституционного права, совершившего деяние, идущего в разрез с конституционно-правовой нормой, содержащая итоговую оценку такого деяния.

В связи с тем, что принуждение не является доминирующей мерой конституционного воздействия на общественные отношения, конституционно-правовые санкции не являются ведущим компонентом конституционного права, хотя и, бесспорно, играют в нем не последнюю роль.

Рассмотрение конституционно-правовой ответственности представляло бы собой слишком отвлеченный процесс, не попытайтесь мы привести перечень санкций данного вида ответственности. Учитывая ограниченность объема данной выпускной квалификационной работы, мы не претендуем на исчерпывающее рассмотрение данного вопроса, но коснемся его ровно в той степени, которая позволит нам сформировать более полное понимание вопроса, затронув, в том числе, санкции, применяемые в адрес высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.

К **санкциям**, применяемым в адрес высших должностных лиц через призму конституционно-правовой ответственности, относятся:

1. Признание поведения физического лица, должностного лица, органа или общественного объединения противоконституционным или не

---

<sup>19</sup> См.: ст. 19 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

соответствующим закону. Так, согласно Положениям Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования (в результате утраты доверия населения), государством (в случае нарушения Конституции РФ, конституции, устава субъекта РФ, федеральных законов, законов субъекта РФ, устава муниципального образования).<sup>20</sup> Здесь же предлагается более конкретные меры конституционно-правовой ответственности: досрочное прекращение полномочий представительного органа и выборного должностного лица местного самоуправления;<sup>21</sup>

2. Признание выборов депутатов и выборных должностных лиц недействительными. Согласно российскому законодательству, данное решение может быть принято вышестоящими избирательными комиссиями или судами в случае установления такого масштаба нарушений законодательства о выборах, что невозможно установить результаты голосования;

3. Роспуск, прекращение полномочий органа, должностного лица: роспуск Государственной Думы Президентом РФ; отрешение от должности Президента РФ Советом Федерации; роспуск органа законодательной (представительной) власти субъекта Российской Федерации на основании акта высшего должностного лица субъекта РФ либо федерального закона; отрешение от должности высшего должностного лица субъекта РФ указом Президента РФ; прекращение полномочий представительного органа местного самоуправления, отрешение от должности выборного должностного лица местного самоуправления;

4. Упразднение или приостановление деятельности органа. (Форма прямой или скрытой отрицательной оценки деятельности органа);

---

<sup>20</sup> См.: ст. 47, ст. 48, п.1 ст. 49 Положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

<sup>21</sup> См.: п.3 ст. 49 Положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

5. Переформирование состава органа;
6. Отмена решения одного органа другим органом;
7. Отмена органом акта своего руководителя;
8. Отмена судом решения государственного органа или органа местного самоуправления;
9. Недоверие правительству со стороны парламента, отказ в доверии;
10. Отставка правительства (Мерой конституционно-правовой ответственности может быть и отставка отдельного члена правительства, а также руководителя органа исполнительной власти, не входящего в состав правительства);
11. Уход в отставку депутата под давлением обстоятельств и обвинений;
12. Отзыв депутата, выборного должностного лица избирателями.
13. Прекращение полномочий депутата, выборного должностного лица, на основе вступившего в законную силу обвинительного судебного приговора по решению соответствующего представительного органа;
14. Прекращение полномочий депутата по решению представительного органа, если он не должным образом исполняет свои полномочия;
15. Процессуальные санкции, вытекающие из деятельности представительных органов;
16. Лишение депутатского вознаграждения.

В рамках обсуждения санкций особое внимание хотелось бы уделить санкциям конституционно-правовой ответственности, применимым в адрес представителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в частности, к руководителям регионов, губернаторам, которые нашли свое закрепление Федеральном законе "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов

государственной власти субъектов Российской Федерации", в частности, отстранение от должности высшего должностного лица<sup>22</sup>.

Первые прецеденты отстранения от должности всенародно избранных губернаторов возникли еще в 1993 г. После отмены губернаторских выборов в 2004 году, в отношениях между федеральными властями и губернаторами начался новый этап. Так, в соответствии с новым законодательством, Президент получил прямое право отстранить губернатора от должности своим указом. Причинами отстранения губернатора от должности, обозначенными в законе, являются утрата доверия президента и ненадлежащее исполнение служебных обязанностей. В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» президент Российской Федерации вправе отрешить высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации от должности в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта России, с утратой доверия президента Российской Федерации, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей<sup>23</sup>, а также в иных случаях, предусмотренных Федеральным законом<sup>24</sup>.

В современном конституционном праве России интенсивно формируется институт федеративной ответственности, который является составной частью института ответственности в конституционном праве. Ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации перед федеральными органами государственной власти может иметь юридическое и политическое измерение. Следовательно, федеративная ответственность, осуществляемая через юридические процедуры, может быть

---

<sup>22</sup> См.: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

<sup>23</sup> См.: ст. 19, 29.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

<sup>24</sup> См.: ст. 29.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

разделена на юридическую и политическую по характеру применяемых оснований. Федеративная юридическая ответственность наступает за правонарушения, совершенные органами государственной власти субъектов Российской Федерации (например, принятие неконституционных нормативных правовых актов или актов, противоречащих федеральному законодательству). Федеративная политическая ответственность наступает за утрату доверия органов государственной власти субъектов РФ перед федеральными органами государственной власти.

При разностороннем изучении конституционной ответственности в рамках работы всплывает необходимость рассмотрения такого немалозначимого понятия, как **вина**. Первый аспект, который хотелось бы рассмотреть – это наличие вины. В первом случае вина есть, есть умысел, а, значит, есть и юридически оцениваемое деяние. Но рассмотрим другую ситуацию, когда вина в классическом смысле этого слова есть, а умысла нет. К примеру, как бы депутат не старался, он не может полноценно справляться с возложенными на него обязательствами и эффективно выполнять свою работу. В данном случае отсутствует и правовая вина как таковая. Следует ли применять санкции? Большинство исследователей склоняются к отрицательному ответу. Еще один спорный вопрос: что мы можем сказать о вине, если санкция наступает при правомерном поведении субъекта? Например, Государственная Дума, трижды не давшая согласия Президенту РФ на кандидатуру Председателя Правительства РФ, распускается им. Но что она нарушила? За что она подвергается санкциям?

Таким образом, мы приходим к мнению, что соотношение политической и правовой ответственности, а также применение мер юридической ответственности за политические действия на сегодняшний день остается до конца не исследованным. А проблем конституционно-правовой ответственности на сегодняшний день не просто много, но будет становиться только больше в пропорции с развитием конституционного права.

## **1.2. Теория общественного договора и ее значение для института конституционно-правовой ответственности выборных должностных лиц**

Правовое регулирование политических отношений нуждается в четком ориентире и требует постоянного соблюдения баланса между политическим и юридическим. Сегодня таким ориентиром является высшая политико-правовая теория – теория общественного договора, которая сформировала теоретические обоснования и возможность понимания того, как образовалось государство, как устроена политика и как она регулируется. На наш взгляд, именно посредством теории общественного договора на сегодняшний день наиболее четко и ясно объясняется современный либерально-демократический дискурс, ключевыми концептами которого являются права человека, индивидуальная свобода, частная собственность, справедливость, самоуправление, самовыражение, а одним из основополагающих компонентов - концепт всеобщего избирательного права.

Теория общественного договора является фундаментальной основой теории правового государства. Основные ее положения находят отражение в Декларации прав человека и гражданина 1789 года, а также во Всеобщей декларации прав человека 1948 г. В основу данной теории возложено мнение, что государству предшествовало естественное состояние человека, которое, по мнению Гоббса, приводило общество к состоянию войны «всех против всех». Сторонники естественного права придерживаются позиции того, что появление государства является результатом специфического акта, основанного на доброй воле народа – общественного договора. Данная теория говорит о механическом происхождении государства, результатом воли людей, которые объединились ради обеспечения безопасности и порядка<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> См.: Зотова Л.В. Безопасность народа и государства как главная политическая ценность в учении Томаса Гоббса // Вестник Российского университета дружбы народов. № 4 – 2003.

Общественный договор представляет собой теорию происхождения права и государства через призму философии и юриспруденции, объясняет становление правовой системы и власти в целом путем перехода людей от «естественного» состояния к так называемому гражданскому состоянию<sup>26</sup>. Целью данного перехода является попытка обеспечения себе стабильной и защищенной жизни в условиях проживания в социуме.

В рамках проекта общественного договора порой схожими, а порой и отличными друг от друга путями мыслители пришли к одному общему знаменателю: только соглашение между всеми людьми, которыми управляет государство, дает этому государству право на существование. Сама идея о договоре была заимствована из системы законодательства и соответствовала основным характеристикам простого договора. Согласно ст. 420 Гражданского кодекса Российской Федерации<sup>27</sup> договор - это «соглашение двух или более лиц об установлении, изменении или прекращении гражданских прав и обязанностей». Иными словами, договор представлял собой соглашение, которое заключается между двумя сторонами с целью взаимовыгодного сотрудничества. Основой договора явилось юридическое понятие *«quid pro quo»* или *«это за то»*, согласно которому для получения выгоды обеими сторонами, ими должны соблюдаться условия договора. Их намерение связано словом или иным методом, а получение выгоды от договора накладывает обязательство на его выполнение с целью получения выгоды с противоположной стороны.

Таким образом, общественный договор представляет собой добровольное соглашение членов общества на объединение в единое политическое сообщество и повиновение действующим там законам, которые издаются правительством, избранным для данной миссии коллективно теми же членами общества. Иными словами, происходит отчуждение личных прав

---

<sup>26</sup> См.: Лукашева Е.А. Человек, право, цивилизации: нормативно-ценностное измерение. М.: Норма, 2011.

<sup>27</sup> См.: ст. 420 Гражданского кодекса Российской Федерации.

и свобод в пользу общины. Появляются коллективные права и свободы, а вместе с ними запреты и ограничения, которые призваны законным путем осуществить защиту интересов общественности. Каждый член общества превращается в составную часть целой неразрывной системы. Вместо отдельных людей выступает некое целое, которое состоит из стольких частей, сколько лиц-единомышленников оно в себя вобрало. Данное целое и есть политический организм, который является Государством. Несмотря на необходимость участия в жизни организации всех ее членов, для представления общих интересов выбираются лица, максимально способные по тем или иным признакам представлять интересы общественности: издавать правильные законы, выносить справедливое наказание и осуществлять контрольные функции. Данная верхушка государства берет на себя ответственность за жизнь и благополучие людей, но требует взамен доверия, отказа от личных прав и соблюдения коллективных законов. Данное негласное соглашение между государством и обществом принято считать общественным договором.

Спустя столетия общественный договор претерпел ряд изменений, преобразовавшись в свод законов ставшего гражданским общества – Конституцию. При этом роли, выполняемые в рамках общественного договора, остались прежними: верхушка государства (элита) с одной стороны и граждане – с другой. На сегодняшний день существует множество моделей коммуникации государства и общества. Неизменным остается одно – люди или принимают власть, или свергают ее. Для того чтобы власть и общество могли взаимовыгодно и эффективно существовать, выдвигается ряд требований как к одной, так к другой стороне. Со стороны граждан требуется правоприменение, знание и соблюдение законов и порядков государства, в котором они проживают и под защитой которого находятся. Со стороны правящей элиты требуется обеспечение безопасности населения, ответственность за которое государство взяло, контроль за соблюдением



законов и справедливое наказание в случае отступления от них, а также ряд профессиональных и личностных характеристик представителей правящей элиты, которые необходимы для успешного существования и развития государства.

Учитывая не самую высокую активность гражданского общества в России, государству подходит такая форма общественного договора, как патернализм, то есть ответственность государства за обеспечение граждан взамен на их покорность и следование продиктованным моделям поведения. Общество надеется на высшие чины, стоящие во главе государства. Иными словами, держателями общественного договора в Российской Федерации со стороны власти становятся высшие должностные лица, на чьи плечи и ложится ответственность за благосостояние, спокойствие и уровень жизни граждан.

Имея деление по территориальному признаку, Российская Федерация состоит из субъектов, каждый из которых управляется высшим должностным лицом. Для корректного функционирования общественного договора в части своих территорий, данное должностное лицо должно обладать определенным набором характеристик, которые позволили бы ему эффективно справляться со своей ролью.

Основополагающий вопрос встает при взаимодействии государства и людей, которые в рамках него находятся. В какой момент группа людей, назвавших себя государством, действительно является государством, способны создавать и контролировать исполнение законов, оберегать свободы людей, осуществлять карательные меры? Должен ли человек, находясь по ту сторону от власти, воспринимать данную общность как государство, добровольно следовать законам и не воспринимать это, словно посягательство на собственную волю. Где тонкая грань в переходе от естественного состояния к общественному договору?

Несмотря на ряд существенных различий в имеющихся философских доктринах Теории общественного договора, все теории имеют одну основу: перед возникновением государства было естественное состояние человека<sup>28</sup>. Объединение в государство является внутренним выбором людей с целью сохранения основных ценностей: жизни, здоровья, материальных благ. Добровольная передача ряда своих естественных прав и свобод является платой за сохранность и отсутствие беззакония<sup>29</sup>.

Иными словами, народ передает свои естественные права в руки государства, в частности, в руки высших должностных лиц, которые управляют отдельными субъектами и призваны осуществлять ряд функций по безопасному и комфортному существованию общества. Те права, которыми обладают губернаторы – это ни что иное как следствие доверия народа. Это права, которые переданы должностному лицу и то, за что он несет ответственность, распоряжаясь ими тем или иным образом.

Каждое правительство, каждое государство, которое сегодня существует, является законным и диктует своему народу обязанность подчинения и долг преданности, изначально было образовано посредством общественного договора. Логично, что обстоятельства, при которых формировались первые соглашения, а также сами соглашения являются слишком старыми для современного общества. Кроме того, события прошлого демонстрируют нам, что многие государства в процессе человеческой истории были образованы путем захвата, колонизации, узурпации, присоединения, что далеко не всегда тождественно с добровольным двусторонним соглашением или общественным договором. Тем не менее, отсутствие или утеря исторического договора сегодня – это не самая большая проблема. Если общество существует мирно и довольно своим государством, то, фактически, между народом и государством заключается новый общественный договор. Ситуация гораздо хуже, когда появляется индивид, сомневающийся в

---

<sup>28</sup> См.: Гоббс, Т. О гражданине // Гоббс, Т. Сочинения в 2 т. Т. 1. М. Мысль, 1989.

<sup>29</sup> См.: Кампфнер Дж. Свобода на продажу. М., 2012.

правильности первоначального общественного договора. Да, тогда, много столетий назад его предки заключили общественный договор в силу обстоятельств, внешних или внутренних факторов. Но какое отношение имеет данное обстоятельство сегодня, спустя множество столетий, к данному конкретному человеку? Современные теоретики современности отвечают на этот вопрос, следующий образом: каждый из нас по достижению совершеннолетия, негласно подписывается под данным общественным договором, оставаясь жить в данной стране, тем самым принимая правила и законы своего государства.

Как мы выяснили ранее, человек рождается свободным по своей природе. Никакие внешние силы не могут подчинить человека власти за исключением его собственного добровольного согласия<sup>30</sup>. Но что представляет собой данное согласие? Требуется ли человеку во всеуслышание заявить о своем согласии на данный счет? Или достаточно молчаливого согласия? Теоретики современности склонны полагать, что молчаливого согласия в рамках «продления общественного договора» между личностью и государством достаточно. Важным является момент, в какой момент бездействие человека по данному вопросу следует расценивать как молчаливое согласие? Мнения сводятся к тому, что если человек по достижению им совершеннолетнего возраста остается на территории своего государства, пользуется его земельными ресурсами и благами, набором социальных услуг и гарантий государства, данное действие можно расценивать как молчаливое согласие человека на пролонгацию состоявшегося в прошлом подписания/устного согласования или иного вида признания действительным общественного договора.

Как мы видим, и в XXI веке идея общественного договора сохраняет свою актуальность, но вместе с тем, претерпевает и ряд существенных мутаций. Ряд ученых современности просматривают в общественном договоре

---

<sup>30</sup> См.: Гоббс, Т. Левиафан // Гоббс, Т. Сочинения в 2 т. Т. 2. М. Мысль, 1991.

некоторых стран сегодняшнего дня возврат к тому, с чего все начиналось — к табуитету<sup>31</sup>.

По истечению веков общественный договор в России приобрел патерналистский характер, согласно которому каждому члену общества гарантировался конкретный уровень благосостояния со стороны государства взамен на их полное послушание, отказ от политических и экономических свобод в пользу вышестоящих органов государства. Примерно с конца XIX века после отмены крепостного права российское общество пожелало некоторым образом изменить общественный договор в направлении получения больших свобод и ответственности самими гражданами, которые, по сути, в том числе и должны контролировать корректность исполнения общественного договора.

Борьба в этом направлении длилась вплоть до революции и государственного переворота 1917 года. Тем не менее, пришедшие ко власти большевики не только не предоставили обществу больше свобод, но и фактически полностью вернулись к старой модели договора. Граждане были освобождены и от ответственности принимать решения за себя и свою жизнь, так и от ответственности за само решения. Фактически жизнь общества проходила в те времена под лозунгом общественного договора: «делай то, что тебе говорят, а власть позаботится о тебе и о твоей семье», что являлось единственной возможной моделью договора в коммунистическом обществе. Тем не менее, «гибель» старой модели общественного договора была все же неизбежной. Во-первых, как советская власть не старалась, но все же полностью оградить общество от информации и влияния запада было невозможно. Во-вторых, далеко идущие промышленные цели вынудили государство повысить уровень образования, а, следовательно, и уровень мысли общества. В-третьих, заложенное с царских времен в менталитете людей стремление получить что-то безвозмездно и сокрыть это от системы во

---

<sup>31</sup> См.: Шон Д.Т. Конституционная ответственность // Государство и право. 1995. № 7.

времена Советской России приобрела массовый характер, убивая и систему, и модель общественного договора, изнутри.

Тем не менее, гибель старого общественного договора в России еще никак не гарантировала согласие и баланс в обществе. Распад старой системы продемонстрировал обществу, что возможность возврат к старой системе общественного договора, где государство перенимает на себя ответственность за гражданина, утеряна.

Настало время для личности брать ответственность за себя в свои руки. В рамках общественной и политической неразберихи это представляется сложно. Кроме того, немалая часть населения не умеет и вовсе не желает нести ответственность за себя самостоятельно; данный слой все еще верит в возможность возврата к старым устоям, когда государство все решало за тебя<sup>32</sup>. Правительство же, не соблюдая большую часть своих обещаний, все еще желает сохранить абсолютную власть над народом, при этом, не возлагая на себя никакой ответственности. Итогом служит то, что та часть населения, которая изначально относилась к перспективе обновления общественного договора, получения больших свобод и личной экономической ответственности, разочаровалась в данной инициативе. Другая часть общества, которая и изначально не испытывала желания уходить от старого патерналистского договора, наращивает уровень недовольства властью. Кроме того, немногочисленная влиятельная часть общества (олигархи) использовали текущую ситуацию хаоса в обществе для еще большего наращивания собственных активов и сосредоточения в своих руках максимальных ресурсов, что породило еще большее расслоение в обществе. Данное отчуждение между разными слоями общества усложняют возможность возникновения согласия и создания нового общественного договора между гражданами и государством.

То, что из себя представляет общественный договор сегодня, не предоставляет российскому обществу рычагов влияния на власть. Произойдет

---

<sup>32</sup> См.: Руссо Ж.Ж. О неравенстве. М., 1996.

ли возврат к общественному договору, или Россия, по аналогии с некоторыми другими странами, перейдет к преобладанию Пакта, зависит от того, какую трактовку получит в России термин «свобода» - возможность пользоваться ограниченными правами или равенство возможностей.

Все вышеизложенное доказывает, что принятие нового общественного договора, его содержание и эффективность находятся в прямой зависимости от множества факторов. Тем не менее, как демонстрируют результаты опроса и понимания специфики государства, наибольшая проблематика при создании нового общественного договора видится в том, что данный процесс влечет за собой внесения ряда изменений в законодательство и в Конституцию Российской Федерации как в действующий ныне общественный договор страны.

В современных реалиях понятие «общественный договор» имеет много тождественного с понятием «гражданское общество». По сути своей гражданское общество и представляет собой общественный договор. Сегодня роль такого договора берет на себя Конституция страны, где зафиксированы отношения народа и государства. Гражданское общество есть гарант свободы личностей в экономической и политической части с властью. Государство всячески оказывает поддержку обществу, а также отражает, что граждане несут ответственность за свои действия.

Говоря о Конституции Российской Федерации, в первую очередь в голову приходит ее обобщенное определение – основной закон государства. При этом, практически никто не берет на себя ответственность определить Конституцию как общественный договор. При этом если внимательно всмотреться в суть Конституции Российской Федерации, то она как раз является ничем иным, как договором, в котором установлены участники договора (граждане и государство), за участниками закреплены права и обязанности, предусмотрена ответственность за нарушение положений договора (административные, уголовные наказания), а также существует

порядок пересмотра договора (референдум). Необходимо отметить: то, что Конституция является общественным договором, никаким образом не исключает того, что она является основным законом государства. При этом необходимо рассмотреть определения договора и закона. Разница между этими понятиями не так очевидна, но ее необходимо понимать для лучшего погружения в проблематику вопроса. Итак, договор представляет собой добровольный акт, который призван повысить уровень взаимодействия между его сторонами (в нашем случае – между гражданами и государством). Закон, включающий права и обязанности, меры контроля, пресечения нарушения и наказания – это лишь следствие такого акта. Иными словами, Конституция Российской Федерации является общественным договором для тех, кто голосовал за этот документ, согласился с ним при принятии гражданства страны или дал свое молчаливое согласие при наступлении совершеннолетнего возраста или возраста частичной ответственности.

Учитывая не самую высокую активность гражданского общества в России, государству подходит такая форма общественного договора, как патернализм. Патернализм представляет собой такую систему отношений граждан и государства, при которой государство берет не себя полную ответственность за обеспечение граждан, а те же, в свою очередь, позволяют власти диктовать им модели поведения. Исходя из менталитета, который обладает народ, государство нередко берет на себя роль попечителя. Граждане же возлагают веру и надежду на высшие чины государства: монарха, руководителя, президента, а также министров и иных лиц, стоящих во главе государства. Иными словами, держателями общественного договора в Российской Федерации со стороны власти становятся высшие должностные лица, на чьи плечи и ложится ответственность за благосостояние, спокойствие и уровень жизни граждан.

Имея деление по территориальному признаку, Российская Федерация состоит из субъектов, каждый из которых управляется высшим должностным

лицом. Для корректного функционирования общественного договора в части своих территорий, данное должностное лицо должно обладать определенным набором характеристик, которые позволили бы ему эффективно справляться со своей ролью.

Условия выбора и требования, предъявляемые к кандидатам на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, регламентируются Федеральным законом от 06.10.1999 N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"<sup>33</sup>. К высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации предъявляются требования, основанные на возрасте, наличии избирательного права, сфере деятельности лица. Принимая на себя руководящую субъектом Российской Федерации должность, данное лицо возлагает на себя ответственность за соблюдение ряда функций.

В первую очередь, данное лицо выступает гарантом соблюдения суверенитета и территориальной целостности субъекта Российской Федерации, соблюдение ее законов, конституций, межрегиональных или международных обязательств. Второй функцией высшего должностного лица субъекта является обеспечение эффективного и справедливого взаимодействия между ветвями власти региона, а также органами местного самоуправления. Третьей функцией главы региона является общее руководство деятельностью всех органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Следующей функцией является функция представительская: главы субъектов коммуницируют с другими субъектами, а также странами, подписывают соглашения, осуществляют переговоры. Имидж субъекта строится в том числе на имидже и репутации его главы.

---

<sup>33</sup> См.: Ст. 18 Федерального закона от 06.10.1999 N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".



Несмотря на то, что согласно поправкам к Федеральному Закону от 06.10.1999 № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", высшее должностное лицо не избирается народом, а назначается руководителем государства – Президентом Российской Федерации<sup>34</sup>, данный факт не может служить опровержением договорных отношений между гражданами и государством.

В данном конкретном случае ряд исследователей руководствуется следующей логикой: руководитель субъекта Российской Федерации назначается на должность Президентом страны. Президент же Российской Федерации, в свою очередь, являясь руководителем государства, занимает выборную должность. Иными словами, граждане избирают руководителя государства добровольно, основываясь на личном доверии, что полностью совпадает с идеологией общественного договора. Доверяя выбранному руководителю ответственность за свою безопасность и покой, граждане посредством упомянутого выше молчаливого согласия одобряют его методы достижения цели, а именно, обеспечение спокойствия и гаранта безопасности. В том числе данное одобрение распространяется и на право назначения на должность руководителей субъектов Российской Федерации, которое общество дарует руководителю государства, избирая его на данную должность и фактически вступая с ним, как представителем данного государства, в договорные отношения<sup>35</sup>.

Но это одна сторона медали. С другой стороны, мы можем наблюдать, что, несмотря на то, Теория общественного договора предполагает диалог власти и народа и, как следствие, возможности влияния общества на деятельность высшего должностного лица региона, на деле мы видим, что воля народа далеко не всегда бывает донесена и учтена руководителем

---

<sup>34</sup> См.: Ст. 18 Федерального закона от 06.10.1999 N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

<sup>35</sup> См.: Шавцова А. В. Право прав человека; ТетраСистемс - Москва, 2012.

региона. То, что собой представляет общественный договор в России сегодня, не предоставляет российскому обществу рычагов влияния на власть. На сегодняшний день народ фактически лишен средств контроля своего избранника, что подтверждается и имеющейся сегодня правовой базой.

Тем не менее, мы в очередной раз упираемся в закономерный вывод о том, что у народа есть и основания, и повод, и права для контроля власти. Уже сама идея добровольной передачи власти народом ряду лиц является полноценным поводом для контроля. Именно это понимание и рождает появление института конституционно-правовой ответственности выборных должностных лиц, а также говорит о необходимости его совершенствования.

### **1.3. Соотношение политического и юридического в предмете конституционного права и в институте конституционно-правовой ответственности**

Конституционное право обладает особыми чертами, которые выделяют его в системе права среди других отраслей. Оно теснее, чем прочие отрасли, связано с политикой, властью, политическими отношениями.<sup>36</sup> В немецкой литературе, к примеру, как и в некоторой российской юридической литературе, конституционное право нередко определяется как политическое право, которое создает правила политических действий и решений.<sup>37</sup>

Согласно мнению В.Е. Чиркина, отчасти это объясняется тем, что "все существенные отношения в обществе концентрируются и выносятся на уровень политики"<sup>38</sup> и таким образом превращаются в политические отношения, а политика в свою очередь включается в число главных объектов конституционно-правового регулирования. Необходимо отметить, что в данном контексте политика понимается как деятельность государства, его

---

<sup>36</sup> См.: Авакьян С.А. Конституционное право России: Учеб. курс: В 2 т. Т. 1. 4-е изд. М., 2010.

<sup>37</sup> См.: Hesse K. Grundzuge der Bundesrepublik Deutschland. Neudruck der 20. Aufl. Heidelberg, 1999.

<sup>38</sup> См.: Чиркин В.Е. Об объекте конституционного регулирования // Государство и право. 2005. N 4.

органов, граждан, политических партий, иных общественных объединений, характеризующая их взаимодействием и связанная с организацией и осуществлением власти, которая реализуется, в частности, в процессе управления общественными и государственными делами в наиболее значимых сферах.

Положение главы государства с точки зрения права хоть и многоаспектно, тем не менее, все время находится в фокусе внимания. Основной причиной является попытки определения порядка и пределов ответственности главы государства и высших должностных лиц с переходом из теоретической в плоскость уже практическую. А участвовавшие в последнее время случаи привлечения к импичменту и другим видам ответственности глав государств только еще больше оживляют интерес к данному вопросу.

Сразу же хотелось бы внести ясность и выделить для рассмотрения два вида ответственности главы государства и высших должностных лиц — политическую и юридическую. Под политической ответственностью понимается проводимая верхушкой государства политика, не связанная с совершением какого бы то ни было правонарушения. Под юридической, в свою очередь, понимается ответственность за совершение конкретных правонарушений.

Конституционное право, как предмет, в своем содержании в первую очередь рассматривает политические отношения, то есть то, что определяет основы построения государственной и общественной жизни, являясь отношениями власти. Данные отношения без преувеличений можно считать важнейшими и основополагающими, поскольку именно ими, в том числе, характеризуется конституционный строй государства. Все эти основополагающие политические отношения отражены в Конституции Российской Федерации и регулируются законами<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> См.: Трофимова Г.А. Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления: проблемы теории и правовой регламентации // Административное и муниципальное право. 2016. № 3.

Политические отношения, отраженные в предмете конституционного права, в свою очередь, тесно переплетаются с отношениями неполитическими. К примеру, очевидно в рамках конституционного права переплетение отношений политических и социальных. Тут не стоит поспешно отождествлять и объединять эти два понятия, поскольку, хоть политические отношения и являются всегда отношениями социальными, в обратную сторону это так не работает. Социальные отношения не всегда являются отношениями сугубо политическими. Да и в чистом виде эти два вида отношений существуют, разве что, в теории.

Рассмотрим, например, ситуацию, в которой Парламент принимает закон. Данное действие является политическим. Аналогичным является и результат этого действия. При этом сам закон по содержанию может регулировать социальные отношения и отражать исключительно социальные вопросы. Или, к примеру, создание социальной группы является социальным процессом. Но, при этом, такая группа всегда в той или иной степени участвует в политике. Данные примеры являются классическим отражением сочетания политических и социальных отношений в процессе конституционно-правового регулирования. Таким образом, можно сделать вывод о том, что социальные отношения входят в предмет конституционного права в той части, где они касаются деятельности органов государственной власти, а также создания гарантий прав и свобод человека и гражданина. То же самое мы можем сказать и об отношениях экономических.

Если мы рассматриваем задачи и характеристики государства, понятие «политический» раскрывается для нас то в очень узком, то в очень широком смысле. Если взглянуть на это понятие широко, то «политическим» можно назвать все то, что имеет хоть какое-то отношение к государству, вся государственная деятельность, поскольку вся она политическая. Если взглянуть на понятие узко, то «политическим» становится социальная или культурная подзадача политической задачи, отдельное направление

деятельности, целью которого является укрепление государственной организации. Иными словами, среди всей политической деятельности выделяемо отдельное направление, закрепленное в нормах конституционного права, которое связано с организацией государственной власти, действиями государственных органов, принятием властных решений.

Необходимо помнить, что реализация одних конституционных прав личности в политической сфере тесно взаимосвязаны и оказывают влияние на другие права и свободы гражданина. Например, реализуя избирательное право, гражданин не просто говорит «да» в рамках выборов приоритетной политической партии, но также одобряет ее пути развития государства и программы, которые в дальнейшем скажутся на правовом регулировании и государственном управлении.

Активными участниками политических отношений являются органы государственной власти и другие публичные органы, которым свойственны государственно-властные полномочия по осуществлению определенных функций государства. Функционирование публичных органов как субъектов политических отношений должно строиться на правовой основе и в строгом соответствии с конституционно-правовыми нормами.

Это значит, что государственные органы:

- формируются на основе конституционно-правовых принципов;
- действуют строго в рамках компетенции, закрепленной в законе, и осуществляют полномочия, возложенные на них правовыми нормами;
- в случаях, предусмотренных в законе, несут конституционно правовую ответственность;
- своевременно и в полном объеме реагируют на жалобы и обращения граждан в соответствие с процедурами, установленными в законе;

- в своей деятельности следуют принципам конституционности и законности, а также уважения прав и свобод человека и гражданина<sup>40</sup>.

Важным признаком органов государства является их участие в образовании государственной воли, которое можно рассматривать в качестве критерия их включения в политические отношения. В основном публичные органы участвуют в образовании государственной воли посредством принятия властных решений в процессе своей деятельности, осуществляя согласованную управленческую деятельность во всех значимых сферах общественной и государственной жизни в соответствии с основами конституционного строя.

Образование государственной воли – это политический процесс, включающий цели политики государства, действия публичных органов и социально значимые результаты такой деятельности, что во многом регулируется конституционно-правовыми нормами.

Как мы уже убедились ранее, политические отношения в конституционном праве занимают значительное и непреходящее место.

Возведение деятельности органов государственной власти на правовой уровень, подчинение ее принципу верховенства права имеют принципиальное, одинаково важное значение для утверждения подлинно демократических ценностей во всей системе организации публичной власти в обществе и государстве. Поэтому в данной работе мы неоднократно делаем акцент на необходимости подчинения государственной власти верховенству права и закону.

Затрагивая данную тему, мы подбираемся к необходимости рассмотрения процесса юридизации – то есть, приданию правового характера фактам и отношениям, а также подчеркивание юридической стороны какого-

---

<sup>40</sup> См.: Трофимова Г.А. Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления: проблемы теории и правовой регламентации // Административное и муниципальное право. 2016. № 3.

либо явления.<sup>41</sup> Рассматривая юридизацию политических отношений, необходимо отметить, что здесь чрезвычайно важным является поиск баланса: между политикой и правом, свободой деятельности высших должностных лиц субъектов государств и формированием прочных правовых основ их деятельности; между различными по юридической силе уровнями правового регулирования политико-правовых отношений, включая саму Конституцию РФ, с одной стороны, в ее соотношении со специальными и тематическими законами, с другой.

Юридизация политических отношений является противоречивым процессом, имеющим как позитивные, так и негативные непосредственные или отдаленные последствия. Юридизация как закономерность жизни современных обществ, ведет к качественным изменениям как современного права, так и современного государства, при этом изменения также носят неоднозначный по своим результатам характер. Неконтролируемая юридизация ведет к ослаблению гражданского общества и гипертрофии государства<sup>42</sup>.

Юридизация, направленная на жизнедеятельность самого государства, среди позитивных последствий имеет формирование современного правового государства, а среди негативных последствий имеет бюрократизацию и, кроме того, объективно облегчает, а потому и активизирует коррупционные проявления.

Считаем, что необходимо рассматривать юридизацию как следствие столкновения и необходимости согласования интересов участников общественных и политических отношений. Именно с изменением содержания и характера общественных интересов связывается интенсификация действия механизмов правовой регуляции и, значит, постепенной юридизации

---

<sup>41</sup> См.: Большой юридический словарь. — М.: Инфра-М. А. Я. Сухарев, В. Е. Крутских, А.Я. Сухарева, 2003.

<sup>42</sup> См.: Дубинина Е.Н. Сущность проблемы юридизации отношений в современном обществе // Проблемы развития государства и права в современном российском обществе: Сборник научных статей. Выпуск IX. М.: Московский университет МВД России, 2007. - С. 28-41 (0,5 п.л.).

отношений.

Необходимо помнить, что юридикация общественных отношений, хотя и имеет закономерный и объективный характер, тем не менее, является и следствием правовой политики современных государств - она целенаправленно осуществляется в процессе государственного управления.

Существует три возможных подхода к вопросу о соотношении государства и права:

1. Признание приоритета государства над правом;
2. Признание ограничения государства правом (согласно мнению сторонников школы естественного права);
3. Признать того, что связь является более сложной и носит двусторонний характер, а сама по себе является функциональной<sup>43</sup>.

При этом утверждается, что государство не столько формирует право, сколько завершает правообразовательный процесс, закрепляя юридические формы.

Весьма значимой является роль государства в обеспечении реализации права, в создании фактических и юридических предпосылок для использования гражданами, организациями предоставленных законом возможностей.<sup>44</sup>

Обращаем внимание на то, что непосредственно во власти государства право только в одной его форме — так называемое юридическое право. Регулирование общественных отношений посредством юридического права является наиболее простым и строгим способом упорядочения общественной жизни.

Напомним, что конституционно-правовая ответственность как вид юридической ответственности - это применение к лицу (органу, государству), виновному в нарушении предписаний конституционно-правовых норм, мер

---

<sup>43</sup> См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2009.

<sup>44</sup> См.: Статья «Юридикация и политические отношения : проблемы взаимодействия» / Е. Н. Дубинина // Право и образование, 2016.



государственного принуждения, предусмотренных санкцией юридической нормы и выражающихся в отрицательных для него последствиях личного, организационного или имущественного характера.

Основанием юридической (в том числе конституционно-правовой ответственности) является совокупность следующих составляющих:

1. фактическое основание (совокупность юридических фактов);
2. нормативное основание (закрепление состава правонарушения в нормативно-правовом акте).

Основанием наступления любого вида ответственности всегда является нарушение выраженного в норме права обязательного правила поведения - правонарушение. Нарушение каких-либо моральных, нравственных, политических норм не может рассматриваться как основание конституционной ответственности, если эти нормы не нашли соответствующего закрепления в нормах права.

Таким образом, юридическими элементами в институте конституционно-правовой ответственности может являться все то, что, в свою очередь, может быть в той или иной степени верифицировано в суде.

В современном конституционализме, по мнению Н.С. Бондаря, "присутствуют как космополитические (наднациональные) начала, так и национально-государственные, социокультурные характеристики, что позволяет данной категории, с одной стороны, служить единой (универсальной) мерой правового прогресса и критерием правовой эффективности воздействия на социальную действительность, с другой стороны - обеспечивать достаточную свободу обществу и государству самостоятельно определять для себя конституционные формы существования и развития"<sup>45</sup>.

Вместе с тем современный конституционализм тесным образом связан

---

<sup>45</sup> См.: Бондарь Н.С. Конституционализм как нравственно-этическая категория: методология познания в контексте моих университетов конституционализма // Современный российский конституционализм: доктрина и практика / Отв. ред. проф. Н.С. Бондарь. Ростов н/Д; СПб.:Профпресс, 2011.

с национальной спецификой конституционной культуры в рамках, имеющихся в мировой практике моделей конституционного развития и конституционного строя.<sup>46</sup> Современный российский конституционализм использует институты конституционно-правовой и конституционно-политической ответственности органов государственной власти на федеральном и региональном уровнях. При этом в России преобладают во взаимоотношениях субъектов РФ с федеральными органами государственной власти институты конституционно-политической ответственности, хотя и регламентированные федеральным законодательством, но предусматривающие в качестве оснований такой ответственности утрату доверия.

Подытоживая все вышеупомянутое, мы обнаруживаем следующую закономерность: в связи с тем, что политические процедуры не имеют верификации оснований ответственности в суде, они должны быть свойственны политическим основаниям. В то же время, юридические процедуры должны быть свойственны юридическим основаниям, а регулироваться данные вопросы должны не по усмотрению, а непосредственно через суд.

При этом, как мы полагаем, недопустима ни политизация права, ни обратная ситуация – юридизация политики, когда нормы права распространяются на политические отношения без достаточных для того оснований.

#### **1.4. Элементы ответственности в конституционно-правовом статусе высших должностных лиц субъектов Российской Федерации**

Внесенный в Государственную Думу 28 сентября 2004 г. Президентом РФ проект Федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и

---

<sup>46</sup> См.: Кравец И.А. Российский конституционализм: проблемы становления, развития и осуществления. СПб., 2005.

исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"<sup>47</sup> был принят Государственной Думой 3 декабря 2004 г. и одобрен Советом Федерации 8 декабря 2004 г., подписан Президентом РФ 11 декабря 2004 г.. Новый Федеральный закон от 11 декабря 2004 г.<sup>48</sup> существенно преобразовал российский федерализм, порядок реализации и характер мер ответственности органов государственной власти субъектов РФ. Помимо этого, данный Закон поднял ряд важных теоретико-прикладных вопросов о природе и целях реализации конституционно-правовой ответственности как на уровне отдельных субъектов Федерации, так и по линии взаимоотношений федеральных и региональных органов государственной власти.

После принятия Федерального закона от 11 декабря 2004 г., предложенного Президентом РФ, можно вести речь о появлении нового этапа в развитии конституционно-правовой ответственности, в котором преобладающими элементами являются политическое доверие в отношениях между Президентом РФ и исполнительными и законодательными органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Как показала практика применения института политического доверия, он стал важным инструментом административного подчинения высших должностных лиц субъектов РФ Президенту РФ, а также законодательной основой досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ по политическим мотивам.

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ<sup>49</sup> ввел ряд санкций конституционно-правовой ответственности применительно к органам

---

<sup>47</sup> См.: Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. N 159-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".

<sup>48</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2004. N 50. Ст. 4950.

<sup>49</sup> См.: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

государственной власти субъектов Российской Федерации: предупреждение, отстранение от должности высшего должностного лица и роспуск законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. Конституционный Суд РФ, проверив положения данного Закона на соответствие Конституции РФ, признал возможность регламентации данных мер ответственности в федеральном законе<sup>50</sup>. Отмеченные меры конституционно-правовой ответственности неразрывно связаны с совершением органами государственной власти субъектов РФ конституционных деликтов (правонарушений), поэтому они не могут рассматриваться как меры позитивной или политической ответственности. Вместе с тем реализация предусмотренных законом мер конституционно-правовой ответственности - процесс сложный и трудоемкий; как показывает практика, применения положений Закона, меры ответственности играют в основном превентивно-предупредительную роль.

Федеральное законодательство закрепило новые формы конституционно-правовой ответственности органов государственной власти субъектов РФ, а также некоторых должностных лиц, которые инкорпорированы в текст конституций и уставов всех субъектов Федерации. Несомненно, что эти законодательные новации имеют позитивное значение и направлены на восстановление единой конституционной законности в правовом пространстве России, на предотвращение широко распространившихся в субъектах Федерации нарушений федеральной Конституции, федеральных конституционных и федеральных законов. При этом в законодательных нормах для реализации мер конституционной ответственности используются процедуры, которые обычно в конституционном праве играют иную роль. К таким процедурам отнесены

---

<sup>50</sup>См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета - Хасэ Республики Адыгея // Собрание законодательства РФ. 2002. N 15. Ст. 1497.

ропуск законодательного органа государственной власти субъекта РФ высшим должностным лицом, выражение недоверия высшему должностному лицу. Так, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ своим постановлением может выразить недоверие (доверие) высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) по трем основаниям, а также руководителям органов исполнительной власти субъекта РФ, в назначении которых на должность он принимал участие в соответствии с конституцией или уставом. Причем выражение недоверия влечет отставку отмеченных лиц - досрочное прекращение их полномочий.

Полноценно о досрочном прекращении полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации говорится в статье 19 рассматриваемого ранее Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

Отраженные в статье 19 основания досрочного прекращения полномочий могут быть как санкционными (то есть имеющими в своей основе вину высшего должностного лица), так и нейтральными и носящими объективным характер<sup>51</sup>.

Так к нейтральным основаниям досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации является его смерть<sup>52</sup>, отставка по собственному желанию<sup>53</sup>, признание его судом

---

<sup>51</sup> См.: ст. 19 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

<sup>52</sup> См.: п.п. «а» п. 1 ст. 19 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

<sup>53</sup> См.: п.п. «в» п. 1 ст. 19 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

недееспособным<sup>54</sup>, безвестно отсутствующим или объявления умершим<sup>55</sup>, его выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства<sup>56</sup>, утраты им гражданства Российской Федерации и приобретения им гражданства иностранного государства<sup>57</sup>.

Санкционные основания досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации мы подразделяем на политические и юридические.

К политическим, то есть юридически не верифицируемым основаниям отрешения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности мы отнесем отрешения его от должности Президентом Российской Федерации в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации<sup>58</sup>, а также его отзыва избирателями, зарегистрированными на территории субъекта Российской Федерации, на основании и в порядке, установленных настоящим Федеральным законом и принятым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации<sup>59</sup>.

К юридическим основаниям, иными словами, к тем, которые поддаются верификации, относится вступление в отношении лица в законную

---

<sup>54</sup> См.: п.п. «д» п. 1 ст. 19 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

<sup>55</sup> См.: п.п. «е» п. 1 ст. 19 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

<sup>56</sup> См.: п.п. «з» п. 1 ст. 19 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

<sup>57</sup> См.: п.п. «и» п. 1 ст. 19 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

<sup>58</sup> См.: п.п. «б» п. 1 ст. 19 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

<sup>59</sup> См.: п.п. «л» п. 1 ст. 19 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

силу обвинительного приговора суда<sup>60</sup>. К ним же относится отрешения высшего должностного лица от должности Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей (в том числе по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации), а также в иных случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом.<sup>61</sup>

Основаниями выражения недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ являются:

1) издание им актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта РФ, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшее должностное лицо субъекта РФ не устранил указанные противоречия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения<sup>62</sup>;

2) иного грубого нарушения Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, конституции (устава) и законов субъекта РФ, установленного соответствующим судом, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан<sup>63</sup>;

3) ненадлежащего исполнения высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) своих обязанностей<sup>64</sup>;

---

<sup>60</sup> См.: п.п. «ж» п. 1 ст. 19 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

<sup>61</sup> См.: п.п. «ж» п. 1 ст. 19 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

<sup>62</sup> См.: п.п. 2 и 3 ст. 9 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

<sup>63</sup> См.: Федеральный закон от 4 июля 2003 г. N 95-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

<sup>64</sup> См.: Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. N 159-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".

Как правило, выражение недоверия (за исключением недоверия, выраженного Президентом) является формой политической ответственности, в то время как федеральный закон придал ему значение конституционной ответственности за правонарушения. В сущности, правильнее было бы назвать эту процедуру отрешением от должности, импичментом, которые ассоциируются с юридической ответственностью в конституционном праве. Федеральное законодательство должно гарантировать формы политической ответственности, которые могут быть предусмотрены в законодательстве субъектов РФ. Например, следует гарантировать институт выражения недоверия правительству (в тех субъектах РФ, где оно существует), отдельным руководителям министерств, управлений администрации или главе администрации по политическим соображениям со стороны законодательного органа субъекта РФ. В этом случае одно и то же наименование юридической процедуры будет использоваться для различных институтов политической и юридической ответственности.

Говоря о реализации мер конституционно-правовой ответственности на практике, в частности, об отрешении высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, стоит отметить бывших руководителей регионов, снятых с должностей Указами Президента Российской Федерации за надлежащее выполнение должностных обязанностей, а также в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации. Так, в 2005 году В.А. Логинов был отрешен от должности губернатора Корякского автономного округа<sup>65</sup>, в 2006 году А.В. Баринов – от должности главы администрации Ненецкого автономного округа<sup>66</sup>, в 2007 году Л.В. Коротков – от должности губернатора Амурской области<sup>67</sup>, в 2010 году Ю.М. Лужков – от должности

---

<sup>65</sup> См.: Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2005 года № 272 «О Логинове В.А.» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005 № 11 (14 марта). Ст. 934.

<sup>66</sup> См.: Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2006 года № 744 «О Баринове А.В.» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006 № 30 (24 июля). Ст. 3378.

<sup>67</sup> См.: Указ Президента Российской Федерации от 10 мая 2007 года № 612 «О Короткове Л.В.» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007 № 20 (14 мая). Ст. 2416.



мэра Москвы<sup>68</sup>, в 2014 году В.А. Юрченко – от должности Губернатора Новосибирской области<sup>69</sup> и в 2016 году – губернатора Кировской области Н.Ю. Белых<sup>70</sup>.

В свете стремления Президента РФ и Председателя Правительства РФ после применения института наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ возродить институт выборов должны меняться юридические процедуры привлечения к конституционно-правовой и конституционно-политической ответственности органов государственной власти субъектов РФ.

Представляется обоснованным возрождение института выборов высших должностных лиц субъектов РФ. При этом в федеральном законодательстве следует сохранить основания (предусматривающие совершение правонарушений) и порядок привлечения органов государственной власти субъектов РФ к конституционно-правовой ответственности федеральными органами государственной власти, а элементы конституционно-политической ответственности следует развивать во взаимоотношениях регионального парламента и высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ). Развитие форм парламентской политической ответственности должно привести к усилению роли и значения региональных парламентов в формировании законодательной политики регионов.

---

<sup>68</sup> См.: Указ Президента Российской Федерации от 28 сентября 2010 года № 1183 «О досрочном прекращении полномочий мэра Москвы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010 № 40 (4 октября). Ст. 5049.

<sup>69</sup> См.: Указ Президента Российской Федерации от 17 марта 2014 года № 145 «О досрочном прекращении полномочий Губернатора Новосибирской области» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014 № 12 (24 марта). Ст. 1267.

<sup>70</sup> См.: Указ Президента Российской Федерации от 28 июля 2016 года № 377 «О досрочном прекращении полномочий Губернатора Кировской области» // Собрание законодательства Российской Федерации 2016 № 31 (1 августа), ст. 5002

## *Глава 2*

# **ПОЛИТИЧЕСКИЕ И ЮРИДИЧЕСКИЕ ОСНОВАНИЯ И ПРОЦЕДУРЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ВЫСШИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

## **2.1. Политические основания ответственности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации**

Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ <sup>71</sup> установил меры политической ответственности по отношению к органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Следует обратить особое внимание на следующий тезис: ранее мы говорили о том, что есть отношение политического и юридического характера. Отсюда вытекает, что, соответственно, есть юридические основания ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и есть основания политические. Все эти основания отражены в тексте Федерального закона от 06.10.1999 N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и косвенно затронуты нами в Главе 1 данной работы.

Как мы уже рассмотрели ранее, статья 19 вышеуказанного Федерального Закона повествует о досрочном прекращении полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта

---

<sup>71</sup> См.: Федеральный закон от 11.12.2004 N 159-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".

Российской Федерации) и отражает все основания ответственности руководителя региона<sup>72</sup>.

В статье 19 отражены следующие политические основания:

- отрешения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности Президентом Российской Федерации в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации;
- его отзыва избирателями, зарегистрированными на территории субъекта Российской Федерации;
- выражение недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Законодательный орган государственной власти субъекта Федерации вправе выразить недоверие высшему должностному лицу субъекта Федерации в случаях, когда высшее должностное лицо издало акты, противоречащие Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта РФ. Такое противоречие должно быть установлено вступившим в силу решением суда, а высшее должностное лицо в течение месяца со дня вступления решения суда в силу не устранило противоречий. Также законодательный орган государственной власти субъекта РФ вправе выразить недоверие высшему должностному лицу субъекта РФ в случае иного грубого нарушения Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства Российской Федерации, конституции (устава) и законов субъекта РФ, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод.

---

<sup>72</sup> См.: ст. 19 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

Следует отметить, что на практике реализация такой санкции конституционно-правовой ответственности, как выражение недоверия высшему должностному лицу субъекта Федерации законодательным органом субъекта Федерации в том порядке, в каком это предусмотрено в настоящее время в Федеральном законе может вызвать много трудностей.

Смесь политического и юридического в выражении недоверия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации наталкивает нас на мысль о необходимости введения самостоятельного основания ответственности со своим наполнением.

В чем же заключается смешение политического и юридического в рамках такого основания, как выражение недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Как мы уже выяснили, выражение законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации имеют в своем фундаменте принятие руководителем региона на протяжении какого-то времени незаконных актов. Несмотря на то, что участниками являются политические фигуры, данное основание формализовано, поэтому в данном действии ясно прослеживается политическая санкция, наложенная на юридическое основание. Проблема заключается в том, что теряя данное, как мы выяснили, юридическое основание, становится непонятно, по какому другому, уже политическому основанию законодательный (представительный) орган может просить у Президента отрешение от должности Губернатора.

Конфликтная/проблемная ситуация или кризис, как мы будем называть ее, между законодательным (представительным) органом государственной

власти субъекта Российской Федерации и высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации может возникнуть стихийно или носить накопительный характер. Причины возникновения данного кризиса индивидуальны. Именно тот момент, когда данные политические противоречия возникают между Губернатором и законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта, а попытки их разрешения заходят в тупик, мы не можем юридически разрешить данное противоречие. Рассматриваемый нами Федеральный закон N 184-ФЗ<sup>73</sup> не содержит решения данных разногласий.

Иными словами, исходя из действующего на сегодняшний день законодательства законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации и его глава будут вынуждены находиться в стадии недопонимания и недовольства до тех пор, пока не произойдет переизбрания. Таким образом, регион будет находиться в состоянии регионального кризиса. Последствия такого кризиса могут быть настолько серьезны, что попросту приведут к недееспособности системы в рамках региона: законодательный (представительный) орган откажется эффективно обсуждать проблематику региона на заседании, Губернатор, в свою очередь, откажет в подписании тех или иных законов. Не будут приниматься законы, не будет утверждаться бюджет, что, в свою очередь, будет негативно влиять на развитие региона и, в итоге, приведет к его упадку.

С целью избежания описанных выше рисков и для оптимизации работы региональных властей в ситуации кризиса мы предлагаем развести политические и юридические основания, в частности, выражение недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа

---

<sup>73</sup> См.: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

государственной власти субъекта Российской Федерации)<sup>74</sup>, а в оставшуюся процедуру включить политическое основание в виде развития политического кризиса в регионе, что логично влечет за собой совершенствование самой процедуры отзыва.

Как мы видим, выборные должностные лица имеют и политические основания ответственности, и юридические. Юридические, при этом, должны быть четко формализованы, и мы видим, что четко формализованными они иногда идут под видом политических оснований. И логика вполне ясна, ведь чтобы просить перед Президентом об отрешение от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, в первую очередь необходимо показать, что он где-то допустил ошибки, потерял доверие к себе. И формализация через судебные решения в данной ситуации как раз и является самой оптимальной. Поэтому мы и можем наблюдать данное смешение политического и юридического в рамках рассмотрения оснований.

Но попробуем вернуться и продолжить рассмотрение политических оснований. Ранее мы обсуждали, что существует также такая процедура политической ответственности Губернатора, как голосование населения по отзыву Губернатора. Необходимо отметить, что эти нормы у нас в законе новые. Они появились в конце 2012 года после народных протестов и митингов, как форма смягчения режима одновременно с возвращением выборов Губернатора. Тут мы повторно обращаем внимание на приведенный выше список и видим, что назначению голосования по отзыву предшествует сложная процедура. Голосование назначает законодательный представительный орган субъекта федерации при наличии ряда условий. Мы обращаемся к этим основаниям и видим, что они юридические. Данные основания - это те самые случаи, когда Губернатор нарушил какой-то закон и суд увидел нарушения и признал их.

---

<sup>74</sup> См.: п.п. «б» п. 1 ст. 19 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

Сложившаяся ситуация создает нам трудность в формулировании основания ответственности. То есть, вроде все говорит о политической направленности, а основания у выражения недоверия формализованные, а, стало быть, юридические.

Т.е. если это политические основания, но при этом само действие совершено какое-то противоправное, то Губернатор пойдет не против какой-то юридической нормы, а против какого-то политического института. То есть, даже та часть, которая призвана быть политической, оказывается юридической.

Конституционные принципы, в соответствии с которыми должны устанавливаться правовые механизмы отзыва высших должностных лиц субъектов РФ (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ) и выборных должностных лиц местного самоуправления, были сформулированы в нескольких Постановлениях Конституционного Суда РФ.<sup>75</sup> Как подчеркнул Конституционный Суд, отзыв не должен использоваться для дестабилизации выборных институтов власти, облегченная процедура отзыва недопустима.<sup>76</sup>

Отзыв высшего должностного лица субъекта РФ может состояться лишь при условии, что за это проголосует более половины от общего (списочного) числа избирателей. Голосование об отзыве высшего должностного лица субъекта РФ может быть назначено только в том случае, если собраны подписи «весьма значительного числа избирателей по отношению к голосовавшим на выборах соответствующего должностного лица» (Конституционный Суд не конкретизирует это требование). Таким

---

<sup>75</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 02.04.2002 N 7-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления" и Закона Корякского автономного округа "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе" в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева.

<sup>76</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 N 10-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

образом, механизм отзыва высшего должностного лица субъекта РФ должен быть качественно сложнее механизма его выборов, что должно препятствовать недобросовестному его использованию, превращению института юридической ответственности в орудие политической борьбы. Кроме того, основанием для отзыва высшего должностного лица субъекта РФ может служить лишь его неправомерная деятельность, то есть конкретное правонарушение, факт совершения которого этим лицом установлен в надлежащем юрисдикционном порядке.

На данный момент эти требования Конституционного Суда РФ в законодательстве большинства субъектов Российской Федерации, которые устанавливают институт отзыва, учтены не в полном объеме.

При данных размышлениях необходимо обратить внимание на следующий нюанс: если мы считаем, что основания политической ответственности высшего должностного лица должны быть политическими, то тогда на поверхности лежит то, что данное должностное лицо плохо работает, Губернатор неэффективен. Но проблема заключается в том, что данную неэффективность очень сложно измерить юридически. Что, по сути, такое неэффективность высшего должностного лица? Обобщим и скажем, что это получение народом не тех результатов, которые народ рассчитывал или должен был получить. По сути, для определения эффективности или неэффективности необходимо проводить эксперимент, включающий в себя рассмотрение ряда вопросов, каждый из которых сводится к следующему: что было бы, если бы Губернатор хорошо работал? Что было бы, если бы при тех же условиях Губернатор более ответственно бы относился к своей должности? Что было бы, если бы Губернатор должным образом выполнял возложенные на него обязанности?

Представить себе это довольно сложно в связи с наличием большого количества, в том, числе привнесенных факторов. Кроме того, откровенно говоря, для того мы выборы и проводим, чтобы избрать среди всех



имеющихся кандидатов на должность главы региона лучшего. И если мы обратимся к новым избирательным системам, все выборы строятся по модели «выбран должен быть лучший: тот, кто будет эффективно отстаивать наши права и решать соответствующие своей должности задачи». Соответственно, если сами избиратели ошиблись и выбрали не того кандидата, который не соответствует возложенным на него ожиданиям, то и ответственность должна быть политической. Исход прост: данного кандидата попросту не должны избрать на следующих выборах.

Таким образом, та же самая утрата доверия избирателей, если она не сопровождалась нарушением правовых норм, даже если такое основание отставки закреплено в законодательстве, не является основанием конституционно-правовой ответственности, а представляет собой разновидность политической ответственности.

## **2.2. Политические процедуры ответственности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации**

Вернемся к статье 19 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", которая повествует о досрочном прекращении полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и отражает все основания ответственности руководителя региона и сделаем акцент на отрешении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности Президентом Российской Федерации в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации<sup>77</sup>.

Меры политической ответственности, применяемые Президентом РФ, являются следующие:

1) отрешение Президентом РФ высшего должностного лица субъекта РФ от должности в связи с: а) выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, б) с утратой доверия Президента РФ или в) за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных Федеральным законом от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ<sup>78</sup>;

---

<sup>77</sup> См.: ст. 19 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

<sup>78</sup> См.: п. 3.1 ст. 29.1 Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. N 159-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".

2) досрочный роспуск законодательного органа субъекта РФ Президентом РФ в случае двукратного отклонения этим органом представленных Президентом РФ кандидатур (кандидатуры) высшего должностного лица субъекта РФ.

Применение данных мер политической ответственности связано с изменением порядка замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), согласно которым высшее должностное лицо субъекта РФ наделяется по представлению Президента РФ соответствующими полномочиями законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ<sup>79</sup>.

Принятие решения Президентом РФ об отрешении от должности высшего должностного лица субъекта Федерации также влечет за собой отставку возглавляемого им высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

Статья 29.1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", в которой говорится об ответственность должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, предусматривает основания и порядок, в соответствии с которыми Президент РФ может оказывать влияние на высшее должностное лицо субъекта РФ<sup>80</sup>.

Следует обратить внимание на то, что в Федеральном законе<sup>81</sup> не во всех случаях прямо предусмотрена необходимость установления соответствующим судом определенных оснований для отрешения высшего

---

<sup>79</sup> См.: ст. 18 Федерального закона от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ.

<sup>80</sup> См.: ст. 29.1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

<sup>81</sup> См.: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

должностного лица субъекта Федерации от должности (в случае приостановления действия нормативного правового акта высшего должностного лица субъекта Федерации, если это лицо не обратилось в суд). В статье 29.1 Федерального закона прямо не закрепляется (в отличие от статьи 9, которая регламентирует процедуру роспуска законодательного органа субъекта Федерации), что высшее должностное лицо может быть отрешено от должности Президентом Российской Федерации, только если оно приняло нормативные правовые акты, противоречащие Конституции Российской Федерации, федеральным законам, которые повлекли за собой массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации<sup>82</sup>.

Но в своем постановлении от 4 апреля 2002 г.<sup>83</sup> Конституционный Суд РФ указал, что процедура отрешения высшего должностного лица субъекта Федерации Президентом Российской Федерации должна включать в себя в качестве обязательных элементов: судебное решение о признании нормативного акта высшего должностного лица субъекта Федерации не соответствующим Конституции РФ и федеральным законам, а также судебное решение, которым должны подтверждаться уклонение от исполнения первоначального судебного решения, а также должен устанавливаться в судебном порядке факт, что признанный неправомерным нормативный акт повлек закона значимые тяжкие последствия (массовые и грубые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской

---

<sup>82</sup>См.: ст. 29.1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

<sup>83</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 04.04.2002 N 8-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета - Хасэ Республики Адыгея".

Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации).

Меры политической ответственности, без сомнения, способствовали установлению политического контроля Президента РФ за назначением и деятельностью высшего должностного лица субъекта РФ, а также косвенно и за деятельностью законодательного органа субъекта РФ<sup>84</sup>. Данные меры, по всей видимости, ограничили и права субъектов РФ по самостоятельному формированию собственных органов государственной власти.

Сама по себе процедура отрешения высшего должностного лица субъекта Федерации Президентом Российской Федерации на основании выраженного ему недоверия со стороны законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации подробно описана в статье 19 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ<sup>85</sup>.

В ней подробно описаны все этапы досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации на основании недоверия решением Президента Российской Федерации. Так, законодательный орган государственной власти субъекта Федерации выражает недоверие высшему должностному лицу субъекта Федерации путем голосования и получения в пользу выражения недоверия двух третей голосов от установленного числа депутатов по инициативе не менее одной трети от установленного числа депутатов, после чего решение направляется на рассмотрение Президенту Российской Федерации. Итогом положительного

---

<sup>84</sup> См.: ст. 18 Федерального закон от 11 декабря 2004 г. N 159-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".

<sup>85</sup> См.: ст. 19 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

решения Президента об отрешении от должности высшего должностного лица субъекта является отставка главы региона<sup>86</sup>.

Признав в прошлом параграфе голосование по отзыву высшего должностного лица субъекта Российской Федерации юридическим основанием, мы пришли к выводу о необходимости совершенствования политической процедуры отрешения от должности главы региона. В процессе работы мы ввели свое основание – политический кризис субъекта Российской Федерации. Как мы выяснили прежде, формой разрешения политического кризиса в субъекте Российской Федерации способна стать как раз данная усовершенствованная процедура. В качестве этой усовершенствованной процедуры мы предлагаем введение «Голосования по отзыву высшего должностного лица законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации с последующим его отрешением Президентом Российской Федерации», что будет представлять собой полностью политическую процедуру.

Для того чтобы данная процедура стала политической, основанием ее возникновения будут являться не ранее вынесенные судебные решения, согласно которым Губернатор был замечен в тех или иных действиях, противоречащих Конституции и иных грубых нарушениях, но просто ходатайство законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации. В данном ходатайстве законодательным органом власти будет отражен ряд неразрешимых противоречий, который привел регион и две ветви власти к кризису и, согласно которым, руководитель региона должен быть отстранен от занимаемой должности. Вышеописанное ходатайство направляется законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации на рассмотрение Президенту российской

---

<sup>86</sup>См.: п. 2-6 ст. 19 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Федерации после проведения голосования по недоверию и получения в пользу выражения недоверия простое большинство голосов, который на основании полученной информации принимает решение о выходе на перевыборы главы субъекта Российской Федерации.

Считаем верным также предусмотреть и иной путь разрешения Президентом Российской Федерации политического кризиса внутри региона, повлекшего ходатайство об отстранении Губернатора. В случае неусмотрения главой государства нарушений или неэффективности работы со стороны высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, совершенно справедливо будет инициировать анализ компетентности состава законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и выявления наличия или отсутствия причин для досрочного прекращения его полномочий<sup>87</sup>.

### **2.3. Юридические основания ответственности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации**

Свобода неотделима от ответственности. Понятие «правовая (или «юридическая») ответственность» употребляется в двух смыслах. Во-первых, именно правовая (юридическая) ответственность — уважение к праву и закону, сознательное и добровольное их соблюдение — служит главным определителем, критерием правовой культуры любого гражданина, в том числе и находящегося на государственной службе (чиновника, должностного лица), вплоть до самой высокой. Во-вторых, понятие «юридическая ответственность» имеет строго юридический смысл — это применение мер государственного принуждения за совершенное правонарушение. И если моральная ответственность — это ответственность перед окружающими и

---

<sup>87</sup> См.: ст. 9 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

перед собственной совестью, то юридическая ответственность — это ответственность перед законом, перед судом.

Юридическая ответственность осуществляется не по субъективистскому желанию должностного лица, органа, а имеет определенные основания. Таких оснований три, и они учитываются последовательно, одно за другим<sup>88</sup>:

1. Прежде всего, первым основанием юридической ответственности является наличие нормы права, запрещающей деяние и предусматривающей ответственность за него – формальное, нормативное основание. Ярче всего этот формализм проявляется в уголовном праве, где господствует принцип: «Нет преступления без указания на то в законе». Насколько бы ни было деяние социально опасным, если оно не запрещено уголовным законом, оно не может считаться преступлением и, следовательно, не является основанием для привлечения лица к ответственности за его нарушение. Следовательно, наличие охранительной нормы, содержащей санкцию, является лишь потенциальным основанием юридической ответственности.

2. Следующим основанием юридической ответственности является фактическое действие субъекта, нарушающего норму права – правонарушение (состав правонарушения) как юридический факт. Следует отметить, что деяние должно содержать все элементы состава правонарушения. Наличие правонарушения доказывается специальными компетентными правоприменительными органами государства или должностными лицами. Однако наличие факта правонарушения еще не означает, что лицо будет реально привлечено к юридической ответственности.

3. Юридическим основанием юридической ответственности является правоприменительный акт – правовой акт, определяющий вид и конкретную меру государственного принуждения (приговор суда, приказ работодателя об увольнении с работы за нарушение трудовой дисциплины, постановление

---

<sup>88</sup> См.: Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности/ Монография. — 2-е изд., испр. и доп. — М.: Норма, 2009.



административных органов о наложении административного взыскания и т. д.). Право знает и обстоятельства, допускающие освобождение от ответственности и освобождение от наказания. Эти обстоятельства закреплены, например, в Уголовном кодексе Российской Федерации.<sup>89</sup>

Таким образом, термин «конституционная ответственность» получил некоторое официальное подтверждение, легализован Конституционным Судом России. Конституционно-правовая ответственность, являясь разновидностью юридической ответственности, несет в себе общие признаки этой ответственности. Как и всякая другая юридическая ответственность, она наступает только в случаях, точно указанных в законе, она вполне формализована. Подобно всякой юридической ответственности, ответственность конституционно-правовая означает обязанность лица, совершившего правонарушение, претерпеть неблагоприятные меры государственного принуждения, которые состоят в умалении прав виновного или в обременении его дополнительными обязанностями, т.е. в санкциях. В то же время на первый план в конституционно-правовой ответственности выходит правовосстановительная функция, состоящая в устранении нарушений закона и принятии мер по нормальному функционированию государственного аппарата, по осуществлению конституционных прав, свобод и обязанностей граждан и т.п.<sup>90</sup>

Рассмотрим подробнее, каковы основания ответственности высшего должностного лица выделяются в принципе, и какие из них являются политическими, а какие юридическими.

Остановимся подробнее на юридических основаниях ответственности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. Согласно тексту

---

<sup>89</sup> См.: ст. 75–83 гл. 11 и 12 Уголовного кодекса Российской Федерации.

<sup>90</sup> См.: Гошуляк В.В. Теоретико-правовые проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституционное и муниципальное право, 2009. № 24.

Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ, к ним относятся следующие<sup>91</sup>:

- отрешение высшего должностного лица от должности Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей (в том числе по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации), а также в иных случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом<sup>92</sup>.

При этом основанием для утраты доверия Президента Российской Федерации является выявление в отношении высшего должностного лица фактов коррупции или неурегулирование конфликта интересов как правонарушений, предусмотренных соответствующим Федеральным законом<sup>93</sup>, либо установление в его отношении фактов открытия или наличия счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами в период, когда такое лицо являлось зарегистрированным кандидатом на данную должность;

- выражение законодательным органом государственной власти субъекта Российской Федерации недоверия в связи с изданием высшим должностным лицом актов, противоречащих Конституции Российской Федерации, Федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной

---

<sup>91</sup> См.: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

<sup>92</sup> См.: п.п. «г» п. 1 ст. 19 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

<sup>93</sup> См.: Федеральный закон от 25 декабря 2008 года N273-ФЗ "О противодействии коррупции".

власти субъекта Российской Федерации) не устранил указанные противоречия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения;

- выражение законодательным органом государственной власти субъекта Российской Федерации недоверия на основании установленного соответствующим судом иного грубого нарушения Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, конституции (устава) и законов субъекта Российской Федерации, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан;

- выражение законодательным органом государственной власти субъекта Российской Федерации недоверия на основании ненадлежащего исполнения высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) своих обязанностей<sup>94</sup>.

Как мы видим, все юридические основания прямо или косвенно связаны с нарушением антикоррупционного законодательства. Возникает логичный вопрос: почему мы решили, что эти основания юридические? Как мы уже коснулись выше – юридические основания должны подлежать юридической правовой квалификации и верификации. Иными словами, если они юридические, то свойство права – это верифицируемость, а эти основания можно выявить юридическим способом. Если речь идет о юридических способах, следовательно, речь идет про юридические процедуры. И не просто юридической. Мы в рамках написания данной работы приходим к выводу, что данная процедура должна быть судебной.

Отстранение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности в том виде, в котором оно сейчас есть при желании может превратиться в инструмент политической борьбы, поэтому нужно

---

<sup>94</sup> См.: п.п. «б» п. 1 ст. 19 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

формализовать основания. Эти основания должны быть представлены, а в нынешней же процедуре, когда указом Президента лицо отстраняется от должности Губернатора, эти основания по сути, нигде не фигурируют, и, тем самым, они остаются за пределами общественного контроля.

#### **2.4. Юридические процедуры ответственности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации**

Согласно рассматриваемому ранее Федеральному закону от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ, мы изучили все основания ответственности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации<sup>95</sup> и пришли к выводу, что имеет место быть определенное смещение юридического и политического в основаниях и процедурах. Так, мы видим, что к юридическому основанию, такому, как, например, принятие нормативно-правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации, предусмотрена процедура не юридическая, а политическая – отстранение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности Президентом Российской Федерации на основании выражения недоверия данному лицу законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

В рамках анализа данной ситуации мы приходим к выводу, что правовые основания должны сопровождаться правовыми процедурами, а юридические основания, соответственно, процедурами юридическими. Иными словами, то, что носит юридический характер и является проверяемым с правовой точки зрения, должно находиться в компетенции судов.

---

<sup>95</sup> См.: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

Таким образом, мы выносим предложения по снятию с Президента Российской Федерации возложенные на него полномочия по отрешению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности<sup>96</sup> и передать их Конституционному Суду Российской Федерации по всем юридическим основаниям.

Каким образом сегодня высшее должностное лицо субъекта может повлиять на решение отстранить его от должности Президентом и доказать свою пригодность. Теоретически, конечно, это возможно сделать через Верховный Суд Российской Федерации. Но наше предложение заключается в том, чтобы заменить последующий судебный контроль на предварительный. Целью данного нововведения является исключение ситуаций, в рамках которых глава региона отрешался бы от должности, после чего имело бы место проведение разбирательства по законности применения в его адрес данной меры. Согласно нашему предложению, отрешение от должности Губернатора необходимо сопровождать первоначальным проведением ряда процедур, на основании которых и принималось бы решение об отстранении главы региона от занимаемой должности: возбуждение производства и представления в рамках него инициаторами соответствующих доказательств нарушения требований по изданию нормативно-правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации, а также антикоррупционного законодательства, что могло бы послужить основанием для отстранения от должности Губернатора, проведение судебной оценки и принятие окончательного решения судом.

Если мы имеем дело с юридическим основанием, тогда и задействованы должны быть не политические, а юридические органы. Ведущим юридическим органом является суд, а отрешение Губернатора от должности является мерой конституционно-правовой ответственности,

---

<sup>96</sup> См.: ст. 9 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

которая выводит нас на юрисдикцию Конституционного Суда Российской Федерации. Соответственно, мы предлагаем расширить полномочия Конституционного Суда Российской Федерации и возложить на него обязанность по решению данных вопросов, опираясь на концепцию «Конституционный суд как хранитель воли народа», согласно которой он защищает волю народа как элемент современного народовластия – одну из основ конституционного строя. Необходимость обращения к данной концепции возникает, когда мы видим следующую ситуацию: Губернатор избран народом, но отрешение его от должности происходит не избираемым его ранее народом, а Президентом Российской Федерации, что, по сути, является уничтожением правовой связи между высшим должностным лицом и жителями субъекта Российской Федерации.

Осуществляя проверку конституционности закона, Конституционный Суд Российской Федерации тем самым проверяет, соблюдается ли законодателем воля народа, выраженная в Конституции Российской Федерации. Эта самая воля народа, к примеру, выражается избирателями во время голосования за выборных должностных лиц. Соответственно, когда данное решение оспаривается, а выбранная фигура снимается с должности не избирателями, а иным должностным лицом в несудебном порядке, идет прямое посягательство на упомянутую выше волю народа. Таким образом, решению по снятию высшего должностного лица субъекта Российской Федерации с должности должно предшествовать судебное разбирательство.

Вводя процедуру по отрешению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации Конституционным Судом Российской Федерации, необходимо сделать акцент на проблеме доказывания: инициатор процедуры, вопросы доказательного права (предмет доказывания и бремя доказывания) и средства. Инициаторами по рассмотрению вопроса об отрешении Губернатора от должности будут являться те, кто владеет информацией об основаниях для отрешения от должности руководителя

региона. К ним относятся: Президент Российской Федерации, Генеральный прокурор Российской Федерации, а также Прокурор субъекта Российской Федерации, законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации, а также общественные объединения, действующие на территории региона.

Предметом доказывания будут являться основания, описанные нами ранее в параграфе 2.1. и отраженные в ст. 9 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"<sup>97</sup>, что и является основаниями для досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица. На вышеупомянутых заявителей будет возложено бремя доказывания согласно предмету доказывания. В рамках бремя доказывания мы будем отталкиваться от следующего тезиса: доказывает тот, кто утверждает.

Расширение перечня средств доказывания и введение новых, на наш взгляд, не требуется. Но, несмотря на то, что имеющихся на сегодняшний день перечня средств доказывания (судебные показания, документы, мнения экспертов) достаточно, мы видим необходимость в расширении правил оценки доказательств и введение критериев, которые устанавливают фактические основания дела, то есть по внутреннему убеждению Конституционного суда. Таким образом в конституционном правосудии встанет тот же вопрос, который вставал на уровне уголовного и гражданского процессов, а также уровня оценки доказательств, а сама наука конституционного правосудия в этом смысле будет решать те же самые вопросы, что решали и другие отраслевые процессуальные науки.

---

<sup>97</sup> См.: ст. 9 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

Последний рассматриваемый элемент в рамках вводимой процедуры – это объем процессуальных гарантий, которые будут предоставляться высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации. К ним относятся:

1. право личного участия;
2. право на изменение представителя;
3. право на предоставление доказательств в опровержение доводов инициаторов процедуры отрешения данного высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от занимаемой им должности.

В заключение описания вводимой процедуры хотелось бы рассмотреть вопрос апелляции. Логично полагать, что не всегда высшее должностное лицо будет согласно с решением о его отрешении от должности. В данной ситуации необходимо предусмотреть право на пересмотр, основанием для которого будет являться несогласие высшего должностного лица с решением Конституционного Суда Российской Федерации о его отстранении от занимаемой должности.

Для этого мы предлагаем предусмотреть в Конституционном Суде Российской Федерации вторую инстанцию. Предлагается произвести реформирование Конституционного суда, в частности, возвращение в Суд палат, в частности, введение 3 палат и увеличение числа судей до количества 21 (по 7 судей в каждой палате). Из части судей, не принимавших участие в первичном рассмотрении дела, предполагается формирование Апелляционной палаты методом жеребьевки и составом в 11 судей из оставшихся 14. Решение Апелляционной палаты будет окончательным решением.

Данное реформирование Конституционного Суда Российской Федерации позволит нам соблюсти международные стандарты, в рамках которых предоставление апелляции является обязательным. Необходимо также сделать акцент на том, что здесь как и в уголовном процессе, будет



действовать презумпция невиновности, то есть предположение невиновности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и отсутствия оснований для его отстранения, пока инициаторами не доказано обратного.

Обращаем внимание, что предложенная нами новая процедура в сопровождении с проведением реформирования Конституционного Суда Российской Федерации и созданием Апелляционной инстанции будет актуальна не только в рамках отрешения от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, но также для лишения полномочий всех выборных должностных лиц, таких как Президент Российской Федерации, депутаты законодательных (представительных) органов и т.д. Таким образом, введенная нами апелляционная инстанция найдет свое применение в рамках всех дел, где затрагиваются фактические обстоятельства дела, то есть те обстоятельства, которые образуют фактическую основу применения права в рамках отрешения от должности выборных должностных лиц.

Таким образом, говоря о необходимости установления для юридического основания каких-либо нарушений, мы тем самым ограничиваем произвол не судебных правоприменителей, поскольку иначе судебная защита в данном вопросе может страдать. Мы ограничиваем произвол в политике и защищаем политическую деятельность от встречи с беззаконием в отношении тех лиц, которые этой политикой занимаются, что является естественным направлением в развитии демократии.

Вводя данную новую процедуру, мы предпринимаем попытку формализовать то, что по сути своей и так должно быть формализовано и делаем политику более человеческой и последовательной. А наличие процедур судебной защиты способствует охране субъектов этих отношений и помогает снизить произвол в сфере политической деятельности, когда должностные лица снимаются со своих должностей только по причине нежелания наблюдать их в тех или иных органах государственной власти.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В данной диссертации мы постарались с разных сторон рассмотреть соотношение политического и юридического в институте конституционно-правовой ответственности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.

Через призму изучения особенностей формирования теории конституционной ответственности, в работе выявляется юридическая и политическая природа конституционной ответственности.

Конституционная ответственность признаётся одним из самостоятельных видов юридической ответственности. Соответственно, мы делаем вывод, что конституционной ответственности с учётом её особенностей присущи черты, общие для всех видов юридической ответственности. В данной работе предпринимаются попытки рассмотреть конституционную ответственность вне границ юридической ответственности, а также сравнение конституционной ответственности с политической ответственностью.

В диссертации в качестве одной из особенностей конституционной ответственности признаётся её тесная связь с политическими отношениями. В тоже время, отмечая специфику взаимосвязи права и политики, отмечается, что конституционная ответственность - это вид не политической, а юридической ответственности. В диссертации выявляется критерий разграничения конституционной и политической ответственности - основания их наступления.

В ходе исследования рассматривается принудительный характер конституционно-правовой ответственности, который присущ юридической ответственности и проявляется не только в государственном принуждении, но также в не менее важном общественном (публичном) принуждении. Как и государственное, общественное принуждение также регламентируется и

осуществляется посредством конституционно-правовых норм. Таким образом, признаками, присущими конкретно конституционно-правовой ответственности, являются следующие:

- конституционно-правовая ответственность определяет общие принципы для других видов юридической ответственности, поскольку имеет системообразующий характер;

- данный вид ответственности носит четко выявленный политический характер (это связано с предметом конституционно-правовой ответственности, ведь как таковая ответственность наступает за нарушение общественных отношений, непосредственно связанных с осуществлением власти в государстве);

- конституционно-правовая ответственность в качестве меры юридической ответственности предполагает санкции (на этом вопросе мы детальнее остановимся чуть позже в данной работе);

- важным признаком конституционно-правовой ответственности является ее тесная связь с государственным принуждением. Даже более того – государственное принуждение выступает ее содержанием;

- данный вид ответственности наступает только за совершенное правонарушение (правонарушение, в данном случае, выступает в качестве основания конституционной ответственности);

- конституционно-правовая ответственность является функциональным институтом конституционного права и объединяет совокупность конституционно-правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере юридической ответственности конституционного права Российской Федерации (как позитивной, так и негативной);

- тем не менее, источником данной ответственности являются не только нормы Конституции Российской Федерации, но и все остальные конституционно-правовые нормы в системе действующего конституционного законодательства.

В ходе исследования мы приходим к выводу, что в России на сегодняшний день вопросы конституционно-правовой ответственности затрагиваются все чаще в связи с развитием конституционного законодательства. Но раз число конституционно-правовых отношений растет, требуется и введение новых мер по ее совершенствованию. Исходя из вышеизложенного, было бы логично ожидать динамичное развитие конституционно-правовой ответственности в адрес высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Тем не менее, на деле мы видим обратное.

Вопрос разграничения конституционно-правовой и политической ответственности является одним из центральных в рамках подготовки данной выпускной квалификационной работы. В нашем понимании конституционно-правовая ответственность - это прежде всего ответственность субъектов публичной власти, главной целью которой является обеспечение высокой эффективности функционирования публичной власти как системы. Главной задачей в данной связи является сохранение пропорционального баланса между объемом полномочий и обязанностей глав субъектов с их ответственностью. Соответственно, раз конституционное право регулирует в первую очередь политические отношения, стало быть и конституционно-правовая ответственность имеет политическое содержание, а ее меры носят политический характер.

Тем не менее, не всякая мера публично-принудительного воздействия (даже организационная), которая имеет политическое содержание, может рассматриваться в качестве меры конституционно-правовой ответственности. В тоже время одна и та же мера воздействия, исходя из ее оснований применения, может отличаться содержанием (быть в одной ситуации санкцией, а в другой - организационной процедурой). Таким образом мы приходим к выводу, тождественному с умозаключением В.О. Лучина о том, что конституционно-правовая ответственность "есть политическая

ответственность, но не любая, а та, которая приобретает конституционные формы"<sup>98</sup>. Меры конституционно-правовой ответственности и их применение должны быть ограничены конституционно-правовыми целями, а превращение конституционно-правовой ответственности из правового института в инструмент политический борьбы недопустимо.

Изучая конституционно-правовую ответственность через призму политического и юридического и, параллельно с тем, рассматривая данный вид ответственности в рамках выполнения своих обязательств высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, мы приходим к исследованию оснований ответственности руководителя региона, которые, как и сама конституционно-правовая ответственность, могут быть как политическими, так и юридическими. Ситуация усложняется тем, что нередко на первый взгляд политические основания на деле оказываются юридическими.

Основной задачей выполнения практической части работы для нас стало разведение политических и юридических оснований по соответствующим группам, закрепление за ними соответствующих имеющихся процедур и, в случае необходимости, внесения предложений по введению новых.

Так в рамках рассмотрения такого основания, как недоверие законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации к высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, мы приходим к выводу, что, на первый взгляд политическое основание имеет все признаки юридического (а именно, формализовано) и тем самым отнесли его к основаниям юридическим.

На месте же него было введено самостоятельное основание – политический кризис субъекта РФ – со своим наполнением и присущей ему процедурой с подробным описанием механизма ее реализации.

---

<sup>98</sup>См.: Лучин В.О. Ответственность в механизме реализации Конституции // Право и жизнь. 1992. N 1.

Как мы видим, выборные должностные лица имеют и политические основания ответственности, и юридические. Юридические, при этом, должны быть четко формализованы, но мы обращаем внимание, что четко формализованными они иногда идут под видом политических оснований. Поэтому мы и можем наблюдать данное смешение политического и юридического в рамках рассмотрения оснований.

Итогом нашей работы является разведение данного смешения на основания и процедуры политические и юридические, а также дополнение этого разведения предложениями по внесению новых процедур и оснований с целью охраны субъектов этих отношений и снижения произвол в сфере политической деятельности.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

### Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации: принят Государственной Думой 21 октября 1994 года.
3. Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 12 марта 2014 года № 28-ФЗ).
4. Федеральный закон от 4 июля 2003 г. N 95-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".
5. Федерального закона от 06 октября 2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
6. Федеральный закон от 11 декабря 2004 года № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"»
7. Федеральный закон от 25 декабря 2008 года N273-ФЗ "О противодействии коррупции".
8. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2005 года № 272 «О Логинове В.А.».

9. Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2006 года № 744 «О Баринове А.В.».

10. Указ Президента Российской Федерации от 10 мая 2007 года № 612 «О Короткове Л.В.».

11. Указ Президента Российской Федерации от 28 сентября 2010 года № 1183 «О досрочном прекращении полномочий мэра Москвы».

12. Указ Президента Российской Федерации от 17 марта 2014 года № 145 «О досрочном прекращении полномочий Губернатора Новосибирской области».

13. Указ Президента Российской Федерации от 28 июля 2016 года № 377 «О досрочном прекращении полномочий Губернатора Кировской области».

14. Постановление Конституционного Суда РФ от 07 июня 2000 года N 10-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

15. Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 года N 7-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления" и Закона Корякского автономного округа "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе" в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева

16. Постановление Конституционного Суда РФ от 04 апреля 2002 года N 8-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных



(представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета - Хасэ Республики Адыгея".

### **Научная и учебная литература**

1. Авакьян, С. А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности / С. А. Авакьян. // Конституционно-правовая ответственность. – М.: Изд-во Московского университета, 2001.
2. Авакьян, С.А. Конституционное право России: Учеб. курс: В 2 Т. Т. 1. 4-е изд. М., 2010.
3. Базылев, Б. Т. Сущность позитивной юридической ответственности / Б. Т. Базылев // Правоведение. -1979. - № 4.
4. Бондарь Н.С. Конституционализм как нравственно-этическая категория: методология познания в контексте моих университетов конституционализма // Современный российский конституционализм: доктрина и практика / Отв. ред. проф. Н.С. Бондарь. Ростов н/Д; СПб.:Профпресс, 2011.
5. Витрук, Н.В. Общая теория юридической ответственности/ Монография. — 2-е изд., испр. и доп. — М.: Норма, 2009.
6. Гоббс, Т. Левиафан // Гоббс, Т. Сочинения в 2 т. Т. 2. М. Мысль, 1991.
7. Гоббс, Т. О гражданине // Гоббс, Т. Сочинения в 2 т. Т. 1. М. Мысль, 1989.
8. Гошуляк, В.В. Теоретико-правовые проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституционное и муниципальное право, 2009. № 24.
9. Дзидзоев, Р.М./ Конституционно-правовая ответственность: учебник /Краснодар: Кубанский гос. ун-т, 2011.

10. Дубинина, Е.Н. Сущность проблемы юридизации отношений в современном обществе // Проблемы развития государства и права в современном российском обществе: Сборник научных статей. Выпуск IX. М.: Московский университет МВД России, 2007. (0,5 п.л.).

11. Зотова, Л.В. Безопасность народа и государства как главная политическая ценность в учении Томаса Гоббса // Вестник Российского университета дружбы народов. № 4 – 2003.

12. Колосова, Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. М., 2000.

13. Зражевская, Т.Д., Боброва Н.А. Ответственность в системе гарантий конституционных норм. Государственно-правовые аспекты/Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1985.

14. Кампфнер, Дж. Свобода на продажу. М., 2012.

15. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2009.

16. Колдаева, Н.П. Об ответственности в законотворчестве. В кн.: Концепции стабильности закона / Под ред. В.П. Казимирчука. – М.: Проспект, 2000.

17. Кравец, И.А. Российский конституционализм: проблемы становления, развития и осуществления, СПб., 2005.

18. Кравченко, И.И. Политика и познание // Вопросы философии. 2006. №11.

19. Краснов, М.А. Ответственность в системе народного представительства (методологические подходы). М., 1995.

20. Кутафин, О.Е. Предмет конституционного права. М., 2001.

21. Липинский, Д.А. Регулятивная функция конституционной ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2003. N 4.

22. Лукашева, Е.А. Человек, право, цивилизации: нормативно-ценностное измерение. М.: Норма, 2011.
23. Лучин, В.О., Конституционные деликты // Государство и право. 2000. № 1.
24. Лучин, В.О. Ответственность в механизме реализации Конституции // Право и жизнь. 1992. N 1.
25. Пьянов, Н.А. Консультации по теории государства и права: учеб. Пособие. Иркутск. 2018.
26. Руссо, Ж.Ж. О неравенстве. М., 1996.
27. Самощенко, И.С., Фарукшин М.Х. Ответственность по советскому законодательству. – М.: Юрид. лит., 1971.
28. Стоякина, И.С. Конституционно-правовая ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации / И.С. Стоякина // Актуальные вопросы реформирования российского законодательства на современном этапе/ Сб.ст. аспирантов-юристов - Иркутск Изд-во ИГЭА, 2001.
29. Сухарев, А.Я. Крутских В.Е., Большой юридический словарь. — М.: Инфра-М., 2003.
30. Теория государства и права / Под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Юристъ, 2002.
31. Тихоненко, И.Н. Основания освобождения от юридической ответственности / Автореф. дис. И.Н. Тихоненко, канд. юрид. наук. – М., 1995.
32. Трофимова, Г.А. Конституционно-правовая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления: проблемы теории и правовой регламентации // Административное и муниципальное право. 2016. № 3
33. Чиркин, В.Е. Об объекте конституционного регулирования // Государство и право. 2005. N 4.

34. Шавцова, А. В. Право прав человека; ТетраСистемс - Москва, 2012.
35. Шон, Д.Т. Конституционная ответственность // Государство и право. 1995. № 7.